Vorwort

von Vizerektor Univ.-Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Tilmann Märk



Tilmann Märk

Nicht erst seit dem Beginn der so genannten Globalisierung, aber seither natürlich verstärkt, stehen Universitäten untereinander in Wettbewerb, und zwar nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen und sogar globalen Maßstab. Es geht um die Attraktivität für Studierende, die Qualität der Ausbildung, vor allem aber – und das macht die internationale „Visibilität“ in besonderem Maße aus – um die Qualität der Forschung. Natürlich ist es schwer, diese zu bewerten, und jeder Bewertung wohnt immer eine gewisse Subjektivität inne. Dennoch sind in den letzten Jahren Verfahren entwickelt worden, mit denen die wissenschaftliche Produktivität, der Impakt auf Geistesleben, Kultur, Gesellschaft, Wirtschaft und Technik, die Fähigkeit, Mittel an sich zu binden, und auch die Qualität der Forschung in gewisser Weise „objektiviert“ werden können. Einer der Indikatoren für eine solche Bewertung ist die Anzahl internationaler Forschungsprojekte und die Höhe der hierfür bei internationalen Organisationen eingeworbenen Drittmittel.

Die Leopold-Franzens-Universität Innsbruck (LFUI) hat sich diesem Wettbewerb schon sehr früh und sehr offensiv gestellt. Die große Reputation, die viele der an dieser Universität lehrenden und forschenden Wissenschaftler international genießen, ihre wissenschaftliche Neugier und Kreativität sowie die Verantwortung für die nachkommende Forschergeneration, die ihre Fähigkeiten in internationalen Forschungsvorhaben entwickeln muss, haben dazu geführt, dass die Leopold-Franzens-Universität unter den österreichischen Universitäten etwa bei der Einwerbung von EU-Projekten eine Spitzenposition einnimmt. Im 6. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union ist unsere Hochschule an 47 Projekten beteiligt, im nach Projektvolumen kleiner dimensionierten 5. Rahmenprogramm waren es 69. Für nicht weniger als fünf Großprojekte im 6. Rahmenprogramm hat die Leopold-Franzens-Universität die Leitung und Koordination übernommen und trägt somit die alleinige Verantwortung für das Gelingen dieser Forschungsvorhaben. Daneben gibt es zahlreiche Beteiligungen an anderen Programmen der Europäischen Union, wie etwa Interreg IIIA und IIIB, Asia-Link, Europe-Aid, Intas, eContent und den COST- und ESF-Aktionen.

Im Programm INTERREG ist die Universität derzeit mit 19 Projekten beteiligt. Einige davon erreichen sogar eine höhere Fördersumme als das in diesem Band vorgestellte Projekt DIAMONT (Data Infrastructure for the Alps, Mountain Orientated Network Technology), das die EU mit mehr als einer Million Euro bezuschusst. Aber gerade in diesem Projekt, an dem ausgewiesene Wissenschaftler aus verschiedenen Instituten der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck beteiligt sind (Geographie, Ökologie) und das von Prof. Borsdorf vom Institut für Geographie der LFUI koordiniert wird, konnte die Universität neue Erfahrungen bei der Administration von Großprojekten in diesem Strukturfonds gewinnen. Es stärkt überdies die LFUI als Kompetenzzentrum der Alpenforschung.

Dies zeigt, dass sich die LFUI trotz aller ihrer bisherigen Erfolge auf diesen nicht ausruht, sondern so, wie alle ihre Teilglieder und Angehörigen, dem Prinzip lebenslangen Lernens verpflichtet ist. Wir wissen, dass wir schon sehr gut sind (immerhin werden wir konsistent in den internationalen Rankings unter den Top-200-Universitäten gereiht), aber wir wollen noch besser werden. Diesem Anspruch ist die „universitas literarum et scholarum" in Innsbruck verpflichtet.

Ich freue mich, dass wir den hiermit vorliegenden Band, der die ersten Ergebnisse des DIAMONT-Projektes unter spezifisch österreichischer Perspektive beleuchtet, in der Innsbruck University Press in wissenschaftlich anspruchsvoller, aber auch graphisch ansprechender Form publizieren können. Dies belegt einmal mehr, dass sich die Leopold-Franzens-Universität auch in Zeiten der Globalisierung dem Heimatland verbunden fühlt und ihrer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft in Österreich und darüber hinaus im deutschsprachigen Raum nachkommt.

Für die internationale Scientific Community werden die über Österreich hinausgehenden Ergebnisse in einer eigenen Publikationsreihe sowie in referierten wissenschaftlichen Journalen publiziert.

Ich wünsche dem Band eine interessierte Leserschaft und dem Projekt ein weiteres gutes Gelingen mit vielen neuen, aufschlussreichen Erkenntnissen.





Alpiner Raum – Mensch & Umwelt

Eine Forschungsplattform der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Autoren:





1) Univ.-Prof. Dr. Roland Psenner; LFU Innsbruck, Institut für Ökologie, Technikerstr. 25, A-6020 Innsbruck; Email: Roland.Psenner@uibk.ac.at, Tel. +43-(0)512-507-6130

2) Dr. Reinhard Lackner; LFU Innsbruck, Forschungsplattform Alpiner Raum – Mensch & Umwelt, Technikerstr. 25, A-6020 Innsbruck; Email: Reinhard.Lackner@uibk.ac.at, Tel. 0043-(0)512-507-6198.

Zusammenfassung

Die Plattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt" versteht sich als Kompetenzzentrum für Fragen des Alpinen Raumes. Sie ermöglicht den Gedankenaustausch zwischen den Wissenschaften, organisiert Tagungen und Publikationen über die Alpen, arbeitet an der Vorbereitung transdiziplinärer Projekte und fördert Studierende. Die Themen bewegen sich von der Ökologie über die Sozio-Ökonomie bis zur Landwirtschaft, von der Geologie über die Technik bis zum Alpinsport. Hauptanliegen der Plattform sind die brennenden Probleme der Bewohner des Alpenraums. Gegründet im Jahr 2006 umfasst sie im Augenblick sieben Fakultäten, acht Schwerpunkte und eine große Zahl von Projekten.

Hintergrund

Eine Google-Suche nach dem Stichwort „Alps" bringt etwa 32 Millionen Einträge, unter „alpine" findet man knapp 64 Millionen Adressen oder Hinweise. Zum Vergleich: „Global Change" bringt 198 Millionen Treffer. Wer sich mit beiden Themen,

d.h. mit globalen Veränderungen und Alpen beschäftigt, muss feststellen, dass die Klimaerwärmung und damit zusammenhängende Prozesse, z.B. im Wasserkreislauf, in den Alpen (aber auch in anderen Gebirgen und in der Arktis) zwei- bis dreimal so schnell ablaufen wie im globalen Mittel. Die Alpen sind tatsächlich schneller als der Rest der Welt, und was in den Bergen passiert, wird die Ebenen unmittelbar betreffen. Was die Naturwissenschaft fasziniert und herausfordert, spiegelt sich in der gesellschaftlichen Entwicklung wider: Der rasche strukturelle und wirtschaftliche Wandel, der die Alpen ergriffen hat, wird weitere und wahrscheinlich noch größere Erschütterungen in ökologischen und sozialen Systemen auslösen. Die Alpen sind also von beiden Aspekten des globalen Wandels in massiver Weise betroffen, und wir müssen davon ausgehen, dass sie sich in relativ kurzer Zeit in einem unbekanntem Ausmaß verändern werden.

Mit der Mountain Agenda (Rio 1992), der Alpenkonvention und anderen internationalen Vertragswerken wurde die Alpenforschung zum global bedeutenden Thema, nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch als politische Organisation. Auf internationaler Ebene wurden in der Folge verschiedenste alpine Institutionen gegründet, die zusehends von der disziplinären zur interdisziplinären Forschung übergehen, wie z.B. die Mountain Research Initiative, MRI, oder Projekte über Global Change in Mountain Regions (GLOCHAMORE) und Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA) und Global Observation Research Initiative in Alpine Environments (GLORIA). Diese Thematik sollte also auch auf universitärer Ebene sichtbar werden. Mario Broggi, ehemaliger Präsident der CIPRA und einer der besten Kenner der Materie, bemerkt jedoch, dass sich unter dem Stichwort Alpenuniversität nur wenige Hinweise herausfiltern lassen, „… wobei derzeit keine Universität den Begriff „Alpen“ in ihrem offiziellen Namen führt …“. Die Universität Innsbruck nimmt allerdings bereits in ihrem Leitbild Bezug auf die Anliegen der Alpenforschung, in dem es unter anderem heißt: „… ihre Lage inmitten der Alpen weist der Universität Innsbruck darüber hinaus besondere Aufgaben zu, so etwa die Übernahme von Verantwortung gegenüber den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Problemen des alpinen Raumes“. Die Forschungsplattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ entstand 2006 aus der langjährigen Auseinandersetzung der Universität Innsbruck mit Fragen des Alpenraumes.

Dass die Beschäftigung mit den Alpen bzw. mit Gebirgen kein Minderheitenprogramm ist, belegen einige Zahlen: Gebirgsräume machen etwa 24 Prozent der Landfläche der Erde aus, sind Heimat für 12 Prozent der Weltbevölkerung (weitere 14 Prozent leben in unmittelbarer Nähe von Gebirgen) und stellen Lebensgrundlage und Ressourcen für mehr als 50 Prozent der Menschen zur Verfügung. Gebirgs-

räume haben globale Bedeutung, und in Europa sind sie allein aus statistischen Gründen noch bedeutender: Berggemeinden nehmen, je nach Beurteilungskriterien, 55 bis 88 Prozent der Fläche ein, die Bergbevölkerung macht 22 bis 47 Prozent aller Bewohner aus. Die Alpen nehmen eine Fläche von 191.000 Quadratkilometer ein und sind von 14 Millionen Menschen besiedelt, die sich auf 6000 Gemeinden und acht Länder aufteilen. Zwei Drittel der Bewohner leben in städtischen Agglomerationen und jährlich werden die Alpen von 60 Millionen Menschen besucht. Der Transport über die Alpen beläuft sich inzwischen auf 200 Millionen Tonnen pro Jahr. Gleichzeitig liegen in den Alpen die größten zusammenhängenden Naturschutzgebiete Mitteleuropas und sie beherbergen die letzten naturnahen Ökosysteme in einer vom Menschen gestalteten Welt. Wenn man die Region Tirol historisch betrachtet, so haben sich im 20. Jahrhundert gewaltige Umwälzungen ereignet. 1950 war ein Drittel der Bevölkerung Bauern, heute sind es vier Prozent. Um 1900 lebten zwei Drittel aller Menschen in Dörfern, heute wohnen 80 Prozent im urbanen Raum Inntal. In den Seitentälern sind bis zu 50 Prozent im Tourismus beschäftigt. Innerhalb von zwei Generationen hat sich die bäuerliche Gesellschaft mit hoher Abwanderungsrate zu einer touristischen Dienstleistungsgesellschaft mit hoher Mobilität gewandelt – mit einem immer größeren Verbrauch von Natur und Ressourcen. Dabei sind in Tirol nur 12,2 Prozent der Fläche Dauersiedlungsraum. Die Alpen sind nicht nur ein einzigartiger Natur-Kultur-Raum und ein massives Verkehrshindernis, sondern vor allem – und das seit Jahrtausenden – eine Brücke zwischen dem Norden und dem Süden Europas. Da die Alpen das am besten untersuchte Gebirge der Welt sind, gelten sie als ein Großlabor für die Erforschung globaler Veränderungen und deren Auswirkungen auf die Umwelt und die Bevölkerung. Das bedeutet, dass wir uns intensiv mit Fragen der „Adaptation" auseinandersetzen müssen, wenn wir den Alpenraum auch in der Zukunft nutzen wollen.

Der Bezug zu den Alpen beschränkt sich nicht auf nackte Zahlen. Auffallend sind die emotionalen Bindungen der Bevölkerung zu den Alpen, die ihr den Zugang zu den Problemen anderer Gebirgsbewohner erleichtern. Auch wenn die touristische Vermarktung der Landschaft in vielen Regionen der Alpen wirtschaftlich im Vordergrund steht, wird sie von den Einheimischen oft sogar als störend empfunden. Der Stolz auf ihre Heimat, das Festhalten an Traditionen, die Allgegenwart von Mythen, all das wird von Flachlandbewohnern oft nur mit Kopfschütteln beantwortet. Aber auch die Bewohner der umliegenden Gebiete haben emotionale Vorstellungen vom Gebirge und von der unberührten Natur. Stellvertretend für diese emotionale Bindung seien die Aktivitäten der alpinen Vereinigungen genannt. Diese Vereinnahmung der Berggebiete durch externe Idealisten führt zu einer manchmal unerwarte-

ten Konfrontation mit der einheimischen Bevölkerung. Der irrationale Bezug zum Gebirge spiegelt sich in der Frage wider: Was in den Alpen soll geschützt werden? Dabei besitzt z.B. die Erhaltung der traditionellen Landwirtschaft und Almwirtschaft bei der lokalen Bevölkerung einen hohen Stellenwert, ein Wert der von Besuchern und Gästen oft wenig wahrgenommen wird. Umgekehrt verhält es sich mit Schutzgebieten und Nationalparks: Während sich die lokale Bevölkerung mit diesen Einrichtungen bis vor kurzem kaum identifizierte und diese eher als Einschränkung ihrer traditionellen Nutzungsmöglichkeiten sah, werden Schutzzonen von Bewohnern der umliegenden Gebiete oder der Städte massiv gefordert. Konfliktstoff liefert auch die Frage nach der Nutzung der Wasserkraft: Von den einen als „saubere" Alternative zu fossilen Brennstoffen bezeichnet, von den anderen als „Tod" der letzten naturnahen Gewässer betrauert. In dieser Frage, aber auch bezüglich der Problematik der Verkehrswege, bestehen konträre Auffassungen, wobei die Grenzen zwischen Bergbewohnern, Städtern und Flachländern verschwimmen.

Ziele

Umsetzbare und nachhaltige Antworten auf die Herausforderungen des globalen Wandels in den Alpen lassen sich nur gewinnen, wenn wir die Dimensionen der Bedrohung erkennen. Neben dem Austausch unterschiedlicher Traditionen und Methoden der beteiligten Fakultäten bzw. Universitäten, der zu einem besseren Verständnis der jeweiligen Forschung und der untersuchten Probleme führen sollte, hat sich die Forschungsplattform eine Reihe konkreter Ziele gesetzt:

- die Förderung kooperativer Forschung mit multidisziplinären Ansätzen und die Integration der Forschungsziele in die Ausbildung;
- die Erfassung der Auswirkungen direkter und indirekter anthropogener Einflüsse auf alpine Ökosysteme und deren Folgen auf Biodiversität und Bewohner; dazu gehört die Entwicklung von Szenarien über klimatische, demographische und wirtschaftliche Veränderungen;
- die Aufklärung der Rolle des Alpenraums als verbindende Region im kulturellen Austausch zwischen Nord und Süd;
- die Schaffung von Grundlagen, Strategien und Methoden für eine nachhaltige Nutzung und Entwicklung des Alpenraumes; dabei werden juristische, technische und medizinische Aspekte ebenso untersucht wie sozial-, natur- und kulturwissenschaftliche Gesichtspunkte.

Gleichzeitig verfolgt die Forschungsplattform die von der Universität vorgegebenen Ziele der Frauenförderung, der wissenschaftlichen Exzellenz und der Integration



von Forschung und Ausbildung. Da die Förderung inter- oder transdisziplinärer Forschung im Mittelpunkt des Interesses steht, wird die Forschungsplattform vor allem die Postgraduierten-Ausbildung im Auge behalten und entweder in ihre Projekte einbinden oder – wenn ausreichend Mittel und Personal zur Verfügung stehen – aktiv am Aufbau eines Postgraduiertenkollegs mitarbeiten. Ein wichtiges Ziel der Plattform ist die Beziehung zur Alpenkonvention und im Besonderen zu deren Mehrjährigem Arbeitsprogramm (MAP), das im Gespräch mit der Wissenschaft, mit Nutznießern, Entscheidungsträgern und Betroffenen entwickelt wird.

Struktur

Die Plattform versteht sich im Augenblick als Drehscheibe für die Auseinandersetzung über „alpine" Themen und als Koordinatorin von – im Augenblick acht – Schwerpunkten zu folgenden Themen (in Klammern die Fakultäten, die hinter diesen Schwerpunkten stehen):

- Alpine Infrastructure Engineering (Bauingenieurwissenschaften)
- Alpinsport (Psychologie und Sportwissenschaft)
- Berglandwirtschaft (Politikwissenschaft und Soziologie)
- Geogene Dynamik – geogene Stoffe (Geo- und Atmosphärenwissenschaften)
- Globaler Wandel – regionale Nachhaltigkeit (Geo- und Atmosphärenwissenschaften)
- Herausforderungen des globalen Wandels (Volkswirtschaft und Statistik)
- Klima und Kryosphäre (Geo- und Atmosphärenwissenschaften)
- Ökologie des Alpinen Raumes (Biologie)

Die Leiterinnen und Leiter der Schwerpunkte (Abb. 1, S. 14) bilden gleichzeitig das Leitungsgremium der Plattform, ergänzt um einen Sprecher aus der Philosophisch-Historischen Fakultät und unter Einbeziehung der Rechtswissenschaftlichen und der Theologischen Fakultät, die alpine Schwerpunkte vorbereiten werden. Dazu kommt die Kooperation mit Partnern außerhalb der Universität, vor allem mit der Internationalen Gebirgsforschung (IGF) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, mit alpS, der EURAC Bozen und dem Istituto della Storia delle Alpi in Lugano, aber auch mit der Medizinischen Universität Innsbruck, mit der UMIT und anderen Institutionen. Als beratendes Gremium fungiert eine Gruppe von internationalen Experten aus Bereichen der Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

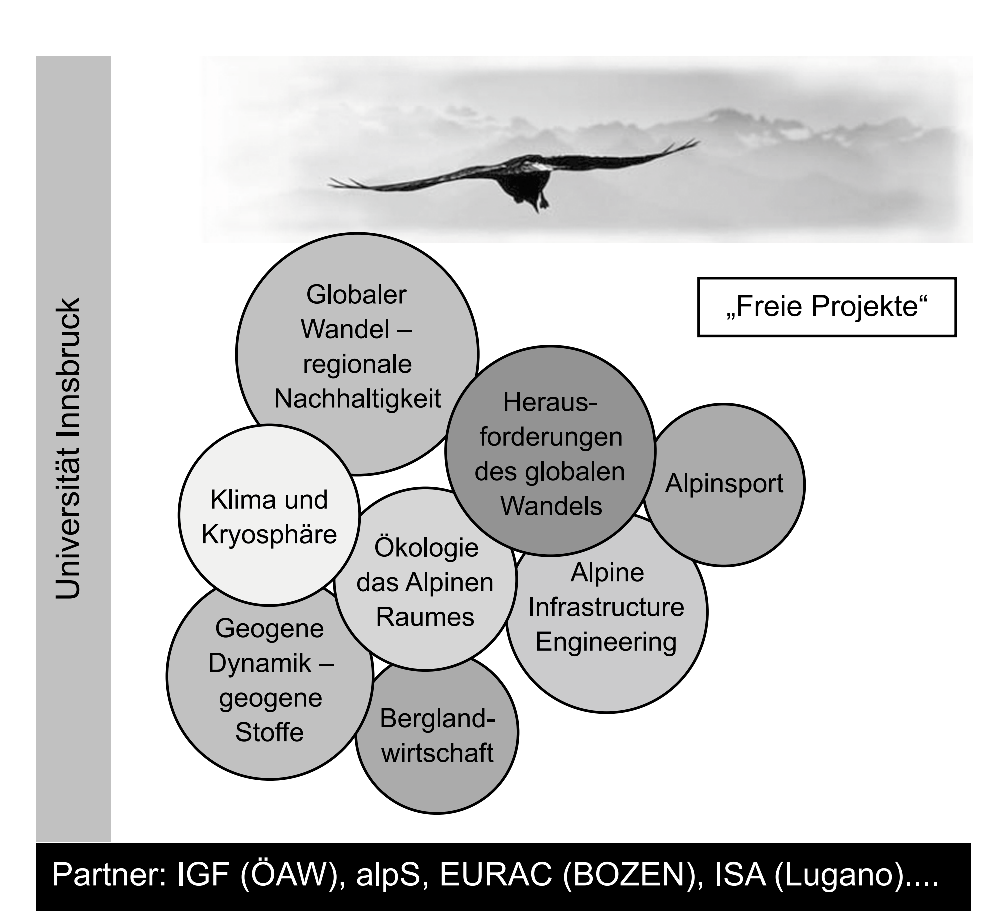


Abb. 1: Forschungsplattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ mit den Schwerpunkten der Universität Innsbruck und assoziierten Partnern.

Aufgaben

Komplexe Zusammenhänge und schnelle Veränderungen verlangen nicht nur rasche Reaktionen, sondern auch ein besseres Verständnis der Wechselwirkungen und vor allem vorausblickendes Denken. Da die Themen von der Ökologie über die Sozio-Ökonomie bis zur Landwirtschaft, von der Geologie über die Technik bis zum Alpinsport und von der Geschichte der Alpen bis zum Risikomanagement reichen, sind viele Projekte transdisziplinär angelegt und beziehen nicht nur wissenschaftliche Disziplinen, sondern auch die vom globalen Wandel Betroffenen ein. Die Plattform versteht sich deshalb als Kompetenzzentrum für Fragen des Alpinen Raumes. Die Mitglieder der Plattform arbeiten an der Vorbereitung von Projekten, die komplexe Zusammenhänge untersuchen, und an der Förderung von Studierenden, die sich an diesen Projekten beteiligen.



Konkret geht es um den Aufbau eines Netzwerkes, das die Anliegen und Kompetenzen der LFU auf dem Gebiet der Alpenforschung sichtbar macht. Damit soll eine strategische Positionierung für die Gebirgsforschung in der EU erreicht und ein Alleinstellungsmerkmal der LFU Innsbruck in Hinsicht auf die alpine Forschung aufgebaut werden. Das soll durch den Aufbau eines Dokumentations- und Informationszentrums sowie einer Datenbank über alle relevanten Projekte an der LFU sowie über Organisationen und Programme, die für die Plattform von Bedeutung sind (Alpenkonvention, ISCAR, CIPRA …) erreicht werden. Gleichzeitig sollen gemeinsame Projekte in den Rahmenprogrammen der EU, bei FWF und anderen Geldgebern gefördert werden. Die Vorbereitung eines Schwerpunktes, eines nationalen Forschungsnetzwerkes oder eines Spezialforschungsbereichs durch den FWF soll ebenfalls von der Plattform unterstützt werden, ebenso wie die Formulierung interdisziplinärer universitärer Schwerpunktprojekte unter Einbeziehung der vorhandenen Infrastrukturen wie z.B. des Universitätszentrums Obergurgl. Außerdem sollen gute Projekte und Arbeiten von Studierenden ausgezeichnet und ein Strategiepapier mit einer Machbarkeitsstudie zu den Möglichkeiten gemeinsamer institutioneller Forschung in den Alpen vorbereitet werden.

Die von der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck installierten Forschungsschwerpunke der Plattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ sind (vgl. Abb. 1, S. 14):

• Klima und Kryosphäre

Dieser Schwerpunkt beschäftigt sich mit Schnee und Eis in allen Erscheinungsformen in den Alpen, den Hochgebirgen der Erde und den Polargebieten und erfasst ihre geophysikalischen, klimatologischen und ökologischen Funktionen, ihre Rolle im Wasserhaushalt und ihre Reaktionen auf Klimaänderungen in allen Skalen, von saisonal bis langfristig. Der Schwerpunkt betrifft Grundlagenforschung und deren Anwendung. Bei den Anwendungen stehen Schneedecke, Lawinen, Wasser- und Energiewirtschaft, Schigebiete und das Zusammenspiel zwischen Klima und Biosphäre im Vordergrund.

• Herausforderungen des globalen Wandels

Forschungsfeld A: „Modellierung und Analyse ökologischer und ökonomischer Strukturen und ihrer Dynamik“: Im Mittelpunkt dieses Forschungsfeldes steht die Erforschung der Wechselwirkung zwischen Mensch und Natur in alpinen Lebensräumen. Die Interaktion zeigt sich besonders deutlich in den konkurrierenden Nutzungen des Raumes, den sich daraus ergebenden räumlichen Strukturen und deren

zeitlicher Dynamik. Naturwissenschafter und Ökonomen verwenden bislang nahezu unabhängig voneinander dieselben Instrumente. Ziel ist es, ein Modell über die Struktur und die Dynamik der Raumnutzung zu entwickeln, das den Bedingungen des alpinen Raumes entspricht und das die ökologischen und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten einbezieht und ihnen ausgewogen Rechnung trägt.

Forschungsfeld B: „Umweltökonomie – Umgang mit Naturgefahren": Globaler Wandel und der Umgang mit der Natur und Naturgefahren sind ein zentrales Anliegen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Die Betrachtung gesellschaftlicher Aspekte ist bislang in der Diskussion um „Global Change" und Naturgefahren im alpinen Raum jedoch stark vernachlässigt worden. Diese Forschungslücke gilt es zu schließen, der gesellschaftliche Umgang mit natürlichen Ressourcen und mit Naturgefahren muss hinterfragt werden. Lösungswege, die sowohl ökonomisch effizient als auch politisch akzeptabel sind, sind zu erarbeiten.

Forschungsfeld C: „Institutionelle Analyse der öffentlichen Aufgabenerfüllung und Finanzierung im alpinen Raum": Aufgrund der kleinräumlichen Wirtschaftsaktivitäten und erschwerter Produktions- und Siedlungsbedingungen kommt der Steuerung der Raumnutzung und der öffentlichen Aufgabenerfüllung im alpinen Raum eine spezifische Bedeutung zu. Gefordert sind politische Entscheidungsverfahren, die sowohl den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen als auch den überörtlichen Gesichtspunkten der Raumordnung und Raumentwicklung Rechnung tragen. Es sollen Entscheidungsstrukturen entwickelt werden, die zieleffizient und politisch konsensfähig sind.

• Globaler Wandel – regionale Nachhaltigkeit

Dieser Schwerpunkt setzt sich mit global wirksamen Prozessen (Stichworte: Folgen des Klimawandels, Globalisierung, sozioökonomischer Wandel) und daraus resultierenden Erscheinungen auf regionaler und lokaler Ebene auseinander. Für diese Maßstabsebene werden nachhaltige Lösungen zur Sicherung des Lebensraums erarbeitet.

• Geogene Dynamik – geogene Stoffe

Der Forschungsschwerpunkt „Geogene Dynamik – geogene Stoffe" befasst sich mit dem komplexen System der geologischen Vorgänge der Erde. Die Arbeitsgebiete beinhalten grundlegende Fragestellungen zum Bau der Alpen, experimentelle Untersuchungen an mineralogisch-petrologischen Modellstoffsystemen, die Interaktion von Geo- und Biosphäre sowie Paläoklima- und Umweltdynamik.





• Ökologie des Alpinen Raumes

In diesem Schwerpunkt werden die Auswirkungen globaler Veränderungen auf die Funktionsweise, Stabilität und Verwundbarkeit von Gebirgsökosystemen und Gebirgslandschaften untersucht. Besondere Berücksichtigung finden dabei die „Ecosystem Services" (Erhaltung der Biodiversität, Stoffkreisläufe, insbesondere im Kontext der Emission von Treibhausgasen, Stabilität von Ökosystemen und Verringerung des Risikopotentials). Dabei werden neue Analyse- und Modellierungsverfahren zur räumlichen und zeitlichen Struktur alpiner Räume entwickelt und angewandt. Der Schwerpunkt ist interdisziplinär angelegt: Er setzt sich mit den Wechselwirkungen zwischen Mensch und Natur in Gebirgslebensräumen auseinander.

• Alpine Infrastruktur und Technologie

Der Teilbereich „Infrastructure and Environment" hat das Ziel, technische und verkehrsplanerische Lösungen zum Alpentransit zu entwickeln. Auch innovative Verfahren für extreme Randbedingungen, Lösungen für die infrastrukturelle Ver- und Entsorgung von Siedlungen und Bauwerken sowie der alpinen Trinkwasserwirtschaft, des alpinen Wasserbaus und der Wasserkraftnutzung sind Thema dieses Schwerpunkts.

Im zweiten Teilbereich „Risk and Protection" werden Massenbewegungen (Geschiebe, Lawinen und Muren) untersucht. Besonderes Augenmerk gilt den baulichen Schutzmaßnahmen, der Entstehung und Auswirkung von Hochwässern, Hangrutschungen und Bergstürzen. Es gilt auch die zugrunde liegenden Wahrscheinlichkeiten und Sicherheiten abzuschätzen.

• Alpinsport

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den vielfältigen Aspekten des Alpinsportes bildet seit Jahrzehnten einen Schwerpunkt am Institut für Sportwissenschaft der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Neben den Auswirkungen alpinsportlicher Aktivität auf den gesunden und kranken menschlichen Organismus stehen die Entwicklung und die Optimierung von Trainingsmethoden und Ausrüstung im Zentrum wissenschaftlicher Fragestellungen. Die physiologisch-medizinische Forschung konzentriert sich auf die Erhebungen epidemiologischer Daten und auf die Auswirkungen von akuten und chronischen Höhenexpositionen auf die motorische Leistungsfähigkeit und Höhentoleranz.

• Berglandwirtschaft

Das Thema Berglandwirtschaft ist ein wissenschaftliches und gesellschaftliches Anliegen mit hoher Priorität, nicht nur in Tirol, sondern im gesamten Alpenraum. Daher hat die LFU Innsbruck den Forschungsschwerpunkt Berglandwirtschaft eingerichtet. In ihm werden Fragestellungen des österreichischen Berggebietes im Bereich Berglandwirtschaft und Agrarökologie sowohl aus natur- als auch sozialwissenschaftlicher Sicht bearbeitet. Der Forschungsschwerpunkt Berglandwirtschaft ist an Österreichs Universitäten einzigartig. Den Schwerpunkt der Forschungsarbeiten bilden die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes, die Funktion und das nachhaltige Management von Agrarlebensräumen im Berggebiet sowie die Erforschung von Zusammenhängen zwischen Landwirtschaft und regionalen Entwicklungsprozessen.

Aktivitäten

Die Forschungsplattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ versteht sich als Informations- und Wissensdrehscheibe. Daraus ergeben sich mehrere Aufgaben:

1) Diskussionen, Meetings und Seminare

Obwohl die Forschungsplattform erst seit kurzem besteht, hat sie eine Reihe von Diskussionen, Meetings und Seminaren veranstaltet oder vorbereitet. Die wichtigsten davon sind:

- Workshop zum Thema „Die Alpen im Jahr 2020“ in Obergurgl, Oktober 2005, Vorbereitung einer IUP-Publikation
- Internationale Tagung zu den Wasserressourcen der Alpen im September 2006 zusammen mit dem Vorsitzbüro der Alpen-Konvention und ISCAR (International Scientific Committee for Alpine Research)
- Internationale Tagung mit der Rete Montagna und der Universität Udine über „Neue Bewohner, Kulturen und Landschaften in den Alpen“ im November 2006.

2) Sammlung von Informationen und Dokumenten

Die Plattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ sammelt Informationen und verbreitet sie vorzugsweise über das Internet. Dies sind im Wesentlichen:

- Selbstdarstellungen von Wissenschaftern, Projekten und Organisationseinheiten der LFU Innsbruck
- Dokumente, Protokolle und Berichte aus dem Bereich der LFU Innsbruck und von internationalen Organisationen





3) Förderungpreis der Plattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“

Dieser Förderungspreis wurde 2006 erstmals ausgeschrieben und hat zum Ziel, Studierende zu fördern, die inter- und transdiziplinäre Projekte, Diplomarbeiten und Dissertationen betreiben.

4) Gemeinsame Projekte

Durch gemeinsame interdiziplinäre Projekte lassen sich die Synergien einer Plattform am besten nutzen. Die Plattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ ist nicht in der Lage, aus eigenen Mitteln solche Projekte durchzuführen, sie kann aber als Vermittler Projekte anregen und unterstützen. Zur Zeit zeichnet sich ein solches gemeinsames Projekt ab, in dem Aspekte der Landnutzungsänderung nach historischen, geographischen, wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtpunkten aufgearbeitet werden.

Bedeutung

Die Bedeutung der Alpen selbst geht weit über einen Gebirgzug in Zentraleuropa hinaus. Sie sind ein Schaukasten für die ganze Welt, in dem die Entwicklung von Gebirgslandschaften für die Welt sichtbar wird. Entwicklungen in den Alpen sind Vorbild und Warnung zugleich für alle Gebirge dieser Welt vom Ural bis zu den Pyrenäen, vom Himalaya bis zu den Anden und Rocky Mountains. Diese globale Bedeutung der Alpen geht auf die Vorreiterrolle der Alpenländer in vielen Bereichen zurück. Die Verwendung des Wortes „alpin“ ist ein Zeichen dafür, dass die Alpen ein Vorzeigeobjekt, ein Prototyp gebirgsbezogener Eigenheiten, und – hoffentlich – ein Beispiel für die Lösung von Problemen sind.

Die Bedeutung der Forschungsplattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ liegt einerseits in der Wirkung nach innen, d.h. auf der Fokussierung der Forschungsziele der Universität mit ihren Auswirkungen auf die Lehrtätigkeit, andererseits in der Außenwirkung, d.h. in der Wahrnehmung der LFU Innsbruck durch andere Universitäten, durch die Medien und die Öffentlichkeit. Damit bietet die Forschungsplattform sowohl ein Identifikationsinstrument für alle Angehörigen der LFU Innsbruck und der assoziierten Institutionen, gleichzeitig aber auch – durch Schwerpunkt- und Profilentwicklung – Abgrenzung gegenüber anderen österreichischen Universitäten. Die Universität Innsbruck übernimmt mit der Forschungsplattform „Alpiner Raum – Mensch & Umwelt“ Verantwortung für die Entwicklung alpiner Lebensräume und die Zukunft ihrer Bevölkerung.



Politische Rahmenbedingungen alpiner Raumentwicklung und Rauminformation

Das Europäische Raumentwicklungskonzept, die Alpenkonvention und die EFRE-Programme in Relation zu DIAMONT

Autor:

o.Univ.-Prof. Dr. Axel Borsdorf

LFU Innsbruck

Institut für Geographie

Innrain 52, A-6020 Innsbruck

Email: Axel.Borsdorf@uibk.ac.at

Tel. 0043-(0)512-507-5400



1. Einleitung

Als 1991 die Alpenkonvention beschlossen wurde, fand ein Prozess seinen vorläufigen Abschluss, der fünfzehn Jahre zuvor mit der Europarats-Resolution „on the Ecological Charta for Mountain Regions in Europe" angestoßen wurde, in der erstmalig über ein multilaterales vertragliches Instrument für alpine Raumentwicklung reflektiert wurde. Die Alpenkonvention ist ein internationaler, völkerrechtlich bindender Vertrag zwischen Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, der Schweiz, Slowenien und der Europäischen Gemeinschaft. Ziel ist die ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung des gesamten Alpenraums.

Mit der Verabschiedung eines solchen Vertragswerks betraten die acht Alpenstaaten Neuland. Bis dahin waren die Raumentwicklung und Raumordnung nationale Aufgaben der Einzelstaaten gewesen. In den nationalen Raumordnungskonzeptionen vieler Staaten, vor allem jener, in denen der Alpenraum nur einen kleinen Teil der Landesfläche einnimmt und in Relation zu den Aktivräumen peripher liegt (Frankreich, Italien, Deutschland, Slowenien), spielte die alpine Entwicklung nur eine untergeordnete Rolle. Mit der Verabschiedung der Alpenkonvention wurde endlich ein Hauptaugenmerk auf die alpine Entwicklung gelegt. Im Verlauf der 1990er Jahre wurde bewusst, dass eine Regionalpolitik, die an den nationalen Grenzen Halt macht, für einen Gebirgsraum in seiner spezifischen ökologischen Situation und seiner eigenen Regionalökonomie nicht angemessen ist.

Aber auch im europäischen Einigungsprozess können Raumentwicklungsstrategien und Raumordnung kaum ausschließlich nationaler Hoheit unterliegen. Als die Alpenkonvention verabschiedet wurde, hatte der Bewusstseinsprozess, dass Raumentwicklung und Raumordnung übernationale Aufgaben sind, in der Europäischen Union gerade erst begonnen. 1989 hatten sich die für Raumordnung zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten erstmalig in Nantes getroffen und im Jahr der Verabschiedung der Alpenkonvention kam es immerhin schon zur Vorlage eines visionär gedachten Papiers „Europa 2000“. Aber erst 1999, acht Jahre nach der Alpenkonvention, konnte das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) verabschiedet werden.

Dennoch hat die Europäische Union bereits lange vor EUREK in die Regionalpolitik eingegriffen. Dies geschah und geschieht über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der bereits 1975 eingerichtet wurde. Neben diesem Strukturfonds gibt es drei weitere: Der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert die Rückkehr von Arbeitslosen und benachteiligten Gruppen auf den Arbeitsmarkt, hauptsächlich durch die Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen und Arbeitsförderungsprogrammen. Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) unterstützt die Anpassung und Modernisierung der Fischereiindustrie. Die Abteilung „Ausrichtung“ des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und gewährt Beihilfen für Landwirte, vor allem in Regionen mit Entwicklungsrückstand. Alle diese Strukturfonds haben natürlich direkt oder indirekt auch Einfluss auf die Regionalentwicklung. Aufgrund seiner Ausrichtung auf die Raumentwicklung ist EFRE jedoch der umfassendste. Aus EFRE fließen gezielt Mittel in Gebiete mit Strukturproblemen. Daneben gibt es noch spezifische Initiativen, die insgesamt 5,35 Prozent der Strukturfondsmittel aufwenden, für die grenzübergreifende, transnationale und INTERREGionale Zusammenarbeit (INTERREG), die nachhaltige Entwicklung von Städten und krisenbetroffenen Stadtvierteln (URBAN), die Entwicklung des ländlichen Raums durch die Fortbildung lokaler Akteure und Initiativen (LEADER) und schließlich die Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt (EQUAL). Die INTERREG-Mittel werden auf definierte Programmgebiete konzentriert. Eines dieser definierten Programmgebiete ist der Alpenraum, dessen Programmareal weit über das Gebirge hinausgreift.

Alpenkonvention, EUREK und EFRE (mit INTERREG: Alpinespace) haben jeweils eine eigene Geschichte. Sie haben durchaus Gemeinsamkeiten und Schnittmengen, ergänzen einander teilweise, sie fügen sich aber doch auf sehr unterschiedliche

Weise in die politischen Rahmenbedingungen ein und haben mit je spezifischen Problemen zu kämpfen. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese Rahmenbedingungen räumlicher Entwicklung für den Alpenraum zu sichten und zu diskutieren. Dies geschieht durchaus im Hinblick auf das in anderen Beiträgen dieses Bandes noch eingehender vorgestellte INTERREG-IIIB-Alpinespace-Projekt DIAMONT und dessen Stellenwert für Alpenkonvention und europäische Raumentwicklung. Am Ende dieser Reflexion muss daher auch kritisch gefragt werden, warum die bisherigen Anstrengungen der Europäischen Union nur eine geringe Resonanz bei Bürgerinnen und Bürgern finden.

In allen genannten Vertragswerken und Instrumenten wird Entwicklung normativ im Sinne von Maier & Tödtling (2002: 20) konnotiert, die „Entwicklung [als] einen Prozess [verstehen], der auf ein bestimmtes Ziel hin ausgerichtet ist, das von den in Raum und Zeit variierenden Wertvorstellungen abhängt und der ständigen Veränderung unterliegt." Ein solches, unter regionalpolitischen Gesichtspunkten zielgerichtetes Verständnis von Entwicklung widerspricht eigentlich der ursprünglichen Wortbedeutung, die jede Art von Veränderung, sei sie positiv oder negativ, gewünscht oder unerwünscht, als Entwicklung versteht. Im Bewusstsein dieses Widerspruches wird dennoch, um nicht ständig den Wechsel der Begriffsebenen transparent zu machen, im Folgenden „Entwicklung" im semantischen Sinn der EU-Terminologie verwendet.

2. Das europäische Raumentwicklungskonzept

Das Europäische Raumentwicklungskonzept zielt darauf ab, die Kohärenz und Komplementarität der Raumentwicklungsstrategien der Mitgliedstaaten sicherzustellen und die raumordnerischen Aspekte der Gemeinschaftspolitiken gemeinsam zu erörtern. Es ist vom Ausschuss für Raumentwicklung (CSD) konzipiert worden, in dem die für Raumentwicklung zuständigen Minister der fünfzehn Mitgliedstaaten sich regelmäßig treffen.

Die Hauptziele von EUREK sind

1. wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
2. nachhaltige Entwicklung sowie
3. verstärkte, aber ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

Dies soll über ein polyzentrisches und ausgewogenes Städtesystem, den Abbau regionaler Disparitäten und die Schaffung gleicher Zugangsmöglichkeiten der europäischen Bevölkerung zu Infrastruktur und Wissen sowie ein intelligentes Manage-

ment erreicht werden. Der Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes gilt ein besonderes Augenmerk.

Somit ist das EUREK stark strategisch ausgerichtet. Es nahm das Lissabon-Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bereits vorweg und betont die politische, soziale und wirtschaftliche Integration des wachsenden Europas. Um dies zu erreichen, soll die räumliche Dimension bei multilateralen oder auch einzelstaatlichen Projekten beachtet sowie Wissen und Forschung zur räumlichen Entwicklung und die Vorbereitung der EU-Erweiterung gefördert werden.

Das EUREK ist als eine von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gemeinsam getragene Vision der künftigen Raumordnung Europas zu verstehen. Es gibt öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern ein Leitbild für die Formulierung ihrer Politik und deren Handlungen. Das EUREK soll die sehr verschiedenartigen territorialen Strukturen und Anforderungen der EU in die Politiken integrieren und dabei unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten die Aufgaben verschiedener Verwaltungsstellen besser miteinander verzahnen, ohne die positiv zu bewertende Vielfalt des europäischen Raumes zu beeinträchtigen. Freilich ist das Dokument rechtlich nicht bindend. Es entspricht einer Absichtserklärung und gibt nur den politischen Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken untereinander sowie mit den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten, vor. Das wichtigste Instrument zur Umsetzung der Europäischen Raumentwicklungsperspektive sind daher die transnationalen INTERREG-Projekte.

Hierfür stellt die EU Fördermittel zur Verfügung. Sie werden nur gewährt, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

1. Additionalität: EU-Mittel werden zusätzlich zu bisherigen öffentlichen Strukturausgaben eingesetzt.
2. Partnerschaft: Alle betroffenen Ebenen der öffentlichen Hand sind zu beteiligen.
3. Subsidiarität: Problemdefinition und Maßnahmenwahl auf regionaler Ebene. Die übergeordnete Ebene interveniert nur dann, wenn die untergeordnete Ebene Maßnahmen nicht optimal durchführen kann.

3. Die Alpenkonvention

Die Alpenkonvention ist ein internationales Übereinkommen zum Schutz des Naturraums und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Alpen. Dabei geht es vor allem aber auch darum, die wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der einhei-



mischen Bevölkerung in den Unterzeichnerstaaten zu berücksichtigen. In 14 Artikeln werden das Anwendungsgebiet, die Verpflichtungen sowie die Organisationsstruktur dargestellt. Der Geltungsbereich der Alpenkonvention umfasst auf 190.600 Quadratkilometern 5.971 Gemeinden, in denen 13,6 Millionen Einwohner leben. Der Alpenbogen zieht sich über eine Länge von 1.200 Kilometern von den französisch-italienischen Seealpen bis zu den Karawanken zwischen Österreich und Slowenien.

Die Alpenkonvention besteht aus dem Vertrag und den auf seiner Grundlage erstellten Protokollen. Im eigentlichen Vertrag hat nur ein Artikel eine konkret definierte Aufgabe der Alpenkonvention zum Inhalt: Die Forschung und die systematische Beobachtung der Alpen. Alle weiteren Inhalte sind in den Protokollen formuliert. Acht derartige inhaltlich definierte Protokolle sowie zwei organisatorische sind bereits unterzeichnet und von den meisten Staaten ratifiziert, vier weitere, die ebenfalls thematisch ausgerichtet sind, sollen noch erarbeitet werden. Die Übersicht in Abb. 2 gibt den Stand der Ratifizierung Mitte 2006 wieder.

Protokoll \ Land		A	CH	D	F	FL	I	MC	Slo	EU
Raumplanung und nachhaltige Entwicklung	U	31.10.00	16.10.98	20.12.94	20.12.94	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02		27.01.03	28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02		27.04.03	28.04.04	
					R-G					
Berglandwirtschaft	U	31.10.00	16.10.98	20.12.94	20.12.94	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94
	R	14.08.02		18.09.02	15.11.02	11.06.02			28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	15.02.03	18.12.02			28.04.04	
					R-G					
Naturschutz und Landschaftspflege	U	31.10.00	16.10.98	20.12.94	20.12.94	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02		08.11.04	28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02		08.02.05	28.04.04	
					R-G					
Bergwald	U	31.10.00	16.10.98	27.02.96	27.02.96	16.10.98	27.02.96	27.02.96	27.02.96	
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02			28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02			28.04.04	
					R-G					
Tourismus	U	31.10.00	16.10.98	16.10.98	02.12.98	16.10.98	31.10.00	16.10.98	16.10.98	
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02		27.01.03	28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02		27.04.03	28.04.04	
					R-G					
Bodenschutz	U	31.10.00	16.10.98	16.10.98	02.12.98	16.10.98	31.10.00	16.10.98	16.10.98	
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02		27.01.03	28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02		27.04.03	28.04.04	
					R-G					
Energie	U	31.10.00	03.10.00	16.10.98	02.12.98	08.04.02	31.10.00	16.10.98	16.10.98	
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02			28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02			28.04.04	
					R-G					
Verkehr	U	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	06.08.02	
	R	14.08.02		18.09.02	11.07.05	11.06.02			28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	11.10.05	18.12.02			28.04.04	
					R-G					
Beilegung von Streitigkeiten	U	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	06.08.02	
	R	14.08.02		18.09.02	15.11.02	11.06.02		27.01.03	28.01.04	
	K	18.12.02		18.12.02	15.02.03	18.12.02		27.04.03	28.04.04	
					R-G					

U = Unterzeichnung; R = Ratifikation;
G = Genehmigung; K = in Kraft

Datenquelle: SIS (Staatsvertrags-Informations-System

A = Österreich, CH = Schweiz, D = Deutschland,
F = Frankreich, FL = Liechtenstein, I = Italien,
MC = Monaco, Slo = Slowenien, EU = Europäische Union

Abb. 2: Protokolle zur Alpenkonvention. Stand der Ratifizierungen Mitte 2006. (Quelle: www.cipra.org)

Die aktuelle Information und Beobachtung des Alpenraumes hat demnach einen hohen Stellenwert und wird daher auch im Hauptvertragswerk (Artikel 3) klar definiert. Die Alpenkonvention kommt dieser Aufgabe nach, indem sie ein Alpeninformations- und -beobachtungssystem (ABIS, in Englisch: SOIA) einzurichten beabsichtigt und sog. „Alpenzustandsberichte" erstellt. Während ein erster Alpenzustandsbericht 2006 vorgelegt wird, kämpft das schon 1994 begründete ABIS/ SOIA nach wie vor mit konzeptionellen und operativen Schwierigkeiten. Die Datenverfügbarkeit, die Datenharmonisierung und die Findung aussagekräftiger und international vergleichbarer Indikatoren stellen große Herausforderungen dar. Das 2002 vorgelegte

Indikatorensystem für die Messung der Umweltqualitätsziele der Alpenkonvention (BMU 2002) war ein erster Schritt zur Konzipierung von Indikatorensystemen.

Wie auch das EUREK fußt die Alpenkonvention auf dem Nachhaltigkeitsparadigma. Demnach sollen nur solche Maßnahmen zur alpinen oder europäischen Raumentwicklung umgesetzt werden, die ökologisch und sozial verträglich sind, die Wirtschaft stärken und die Lebensgrundlagen späterer Generationen nicht gefährden. Die Protokolle geben Hinweise darauf, in welchen Bereichen Schutzbedürftigkeit und Nutzwürdigkeit von der Alpenkonvention kontrolliert werden sollen. Es sind dies Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Bergwald, Tourismus, Energie, Bodenschutz, Verkehr, sowie in Zukunft (noch nicht erarbeitet bzw. unterzeichnet) Wasserhalt, Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und ggf. Bevölkerung und Kultur.

Die Alpenkonvention beinhaltet demnach sowohl den Schutz sensibler Lebensräume für Mensch und Natur als auch Nutzungen, die die Nachhaltigkeit nicht gefährden. Die Erarbeitung derartiger Konzepte benötigt die Unterstützung der Forschung und die Bereitschaft zur Umsetzung bei den entscheidenden Akteuren in den Alpen. Es ist daher folgerichtig, dass führende wissenschaftliche Organisationen wie das ISCAR (Internationales Wissenschaftliches Komitee für Alpenforschung), das Netzwerk alpiner Schutzgebiete (ALPARC), das Gemeindenetzwerk in den Alpen (Allianz für die Alpen), die Dachorganisation der Alpenvereine (CAA, Club Arc Alpine) und die CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes) neben anderen Organisationen im Alpenraum wichtige Partner der Alpenkonvention sind.

Die Alpenkonvention hat seit 2002 ihren Hauptsitz (ständiges Sekretariat) in Innsbruck, während die operativen Arbeiten am ABIS/SOIA-System in Bozen erfolgen. Die Standortentscheidung für Innsbruck hat starke Impulse für die Institutionalisierung der Forschung gegeben: Die Leopold-Franzens-Universität hat 2003 eine Forschungsplattform „Alpiner Raum“ ins Leben gerufen, auf der Forscher aus sieben Fakultäten interdisziplinär an Fragen der alpinen Entwicklung arbeiten, und die Österreichische Akademie der Wissenschaften hat 2006 in Innsbruck die Forschungsstelle „Gebirgsforschung: Mensch und Umwelt“ eingerichtet, die den Gebirgsraum somit zum Gegenstand eines reinen Forschungsinstituts macht. In Innsbruck werden mehrere aus EFRE-Mitteln finanzierte internationale Forschungsprojekte zum Alpenraum koordiniert (DIAMONT, MONITRAF).

Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von EUREK, EFRE und Alpenkonvention zeigt die nachfolgende Tabelle (Abb. 3).



	Legale Ebene	Finanzielle Ebene
Europäische Ebene	EUREK	EFRE
Regionale Ebene	Alpenkonvention	Alpinespace

Abb. 3: Vergleich von EUREK, EFRE, Alpenkonvention und Alpinespace nach Reichweite und Bezug zu Recht und Finanzen (Entwurf: Borsdorf).

4. Die INTERREG-Programme

1990 wurde im Rahmen der europäischen Strukturfonds das Programm INTERREG installliert. Es fördert und finanziert grenzübergreifende Projekte, um über die Landesgrenzen hinweg eine ausgewogene Entwicklung der Regionen zu erreichen. Der Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage und Regionen entlang der Grenzen zu den Beitrittsländern gilt besondere Aufmerksamkeit.

1991 ging INTERREG I an den Start. In dieser ersten Programmlaufzeit wurden insgesamt etwa 26,1 Millionen Euro in 59 Projekte (bzw. 145 Teilprojekte) investiert. Dies wirkte sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Es entstanden rund 300 neue Arbeitsplätze. INTERREG II, das Nachfolgeprogramm von INTERREG I, lief von 1995 bis 2001. Es umfasste bereits 80 Projekte (bzw. 174 Teilprojekte) mit einem Gesamtvolumen von über 64 Millionen Euro. Auch INTERREG II hatte eine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt. Während der Laufzeit sind nachweisbar 1.750 neue Arbeitsplätze entstanden. Zusätzlich kamen 32 grenzüberschreitende Netzwerke zustande. In diesen Netzwerken arbeiten unter anderem Mittel- und Kleinbetriebe sowie Hochschulen und Universitäten zusammen. Auch die Laufzeit von INTERREG III ist inzwischen abgeschlossen. Von 2001 bis 2006 wurden 57 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 4,9 Mrd. Euro gefördert (Leitz & Fleury 2005). Die vierte Auflage von INTERREG bzw. die zweite von Alpinespace wird 2007–2013 laufen.

Das INTERREG-Programm hat drei Maßstabsebenen: In INTERREG A Projekten wird die (bilaterale) grenzüberschreitende Zusammenarbeit, gefördert, im Programm B die transnationale (multilaterale) und in C schließlich die INTERREGionale (großräumliche) Zusammenarbeit.

Das Hauptaugenmerk von INTERREG IIIB galt der Förderung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden, der nachhaltigen, harmonischen und ausgewogenen Entwicklung in der Europäischen Union und der besseren räumlichen Integration der neu assoziierten Mitglieder, der Beitrittskandidaten und anderer Nachbarländer.

Die prioritären Maßnahmen waren:

- die Ausarbeitung territorialer Entwicklungsstrategien auf transnationaler Ebene, einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Städten bzw. Stadtgebieten und ländlichen Gebieten,
- die Förderung leistungsfähiger und nachhaltiger Transportsysteme und ein verbesserter Zugang zur Informationsgesellschaft und
- der Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, insbesondere der Wasserressourcen, sowie die nachhaltige Nutzung des Natur- und Kulturerbes.

4.1. Das Programm Alpinespace

Seit der dritten Programmphase hat die B-Ebene (INTERREG IIIB) spezifische Förderregionen definiert. Dies ist beispielsweise der mitteleuropäisch-südosteuropäische Raum (CADSES: Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space), aber auch der Alpine Raum (Alpinespace). Die Definition dieser Programmgebiete folgte der Einsicht, dass die gemeinsame europäische Regionalpolitik ein besonderes Augenmerk auf die Förderung peripherer oder in ihrer Struktur benachteiligten Regionen legen muss. Der Alpenraum, eine Region, die sich wie kaum eine andere mit Entleerungsphänomenen, Transitproblemen, Naturgefahren und Umweltproblemen auseinandersetzen muss, wurde als eine dieser spezifisch zu fördernden Regionen ausgewählt.

Da die Alpen ökologisch und ökonomisch mit ihren Vorländern stark vernetzt sind und die großen (tonangebenden) Metropolen außerhalb des eigentlichen Berggebiets liegen, wurde bei der Festlegung des Programmgebiets für Alpinespace dieses Vorland einbezogen (vgl. Abb. 4, S. 29) und umfasst somit Teile der Mittelmeer-Küstenregion und die großen Flusstäler von Donau, Po, Rhône und Rhein. Folgende Gebietskörperschaften sind hierbei eingeschlossen: Die Staaten Österreich, Slowenien, Liechtenstein und die Schweiz, sowie die deutschen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg und die italienischen Provinzen/Regionen Lombardei, Friaul-Julisch-Venezien, Venedig, Südtirol und Trient, Aostatal, Piemont und Ligurien.

Mit dem Programm Alpinespace und der damit erfolgten Etablierung des Alpenraums in einem Netzwerks europäischer Entwicklungsräume sollte ein gemeinsames Verständnis der Rolle des Alpenraums im Hinblick auf eine nachhaltige räumliche Entwicklung und eine aktive Förderung geeigneter Tätigkeiten und Maßnahmen gefördert werden. In besonderer Weise sollten auch Initiativen zur nachhaltigen Entwicklung innerhalb des Alpenraums unter Berücksichtigung der Beziehungen zwischen Alpenkerngebiet und Alpenrandzone initiiert und unterstützt werden. Ferner

wurde angestrebt, nachhaltige Formen von Verkehr und Kommunikation zur Lösung von Problemen mangelnder Verkehrsanbindung und hohen Verkehrsaufkommens zu finden, den Schutz der Vielfalt des natürlichen und kulturellen Erbes zu sichern und die Bevölkerung und Infrastruktur vor natürlichen Gefahren zu schützen. Da Alpinespace ein Teilprogramm von INTERREG ist, sind die Ziele des übergeordneten Programms natürlich auch dem Teilprogramm immanent. Dies spiegelt sich auch in der teilweise wörtlichen Übereinstimmung der Programmziele wider.

In der ersten Programmphase (2001–2006) waren die Prioritäten von Alpinespace auf verschiedene, gleichberechtigt nebeneinander stehende Förderbereiche ausgerichtet und waren jeweils aus zwei oder drei Maßnahmen zusammengesetzt.

Priorität 1 stellte die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Lebens- und Wirtschaftsraumes Alpen in seinen europäischen räumlichen Verflechtungen in den Vordergrund. Die dazugehörenden Maßnahmen 1 und 2 sollten den Wissensaustausch und gemeinsame Perspektiven sowie die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit und der nachhaltigen Entwicklung fördern.

Die Entwicklung nachhaltiger Verkehrssysteme und die Verbesserung der Erreichbarkeit wurden durch Priorität 2 formuliert. Dies sollte über die Erstellung von Perspektiven und Analysen einerseits sowie die Verbesserung bestehender und die

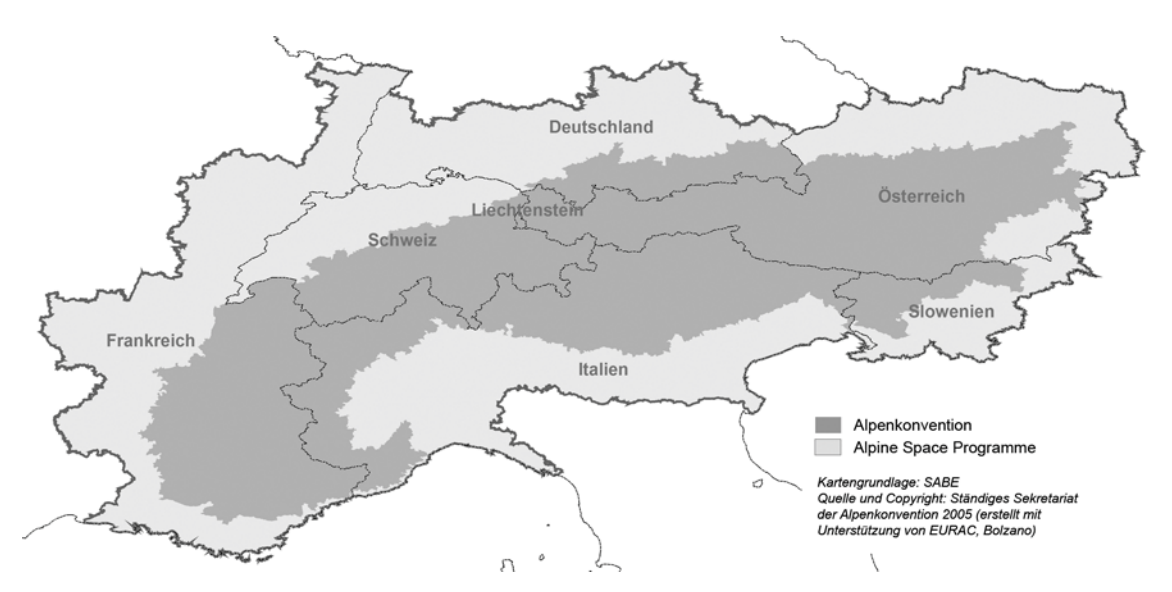


Abb. 4: Programmgebiet Alpinespace und die Abgrenzung des Alpenbogens der Alpenkonvention. (Entwurf und Ausführung: K. Heinrich, Internationale Gebirgsforschung, ÖAW)

Förderung zukunftsweisender Verkehrssysteme durch groß- und kleinräumige, intelligente Verkehrslösungen (z.B. Intermodalität) erreicht werden.

Ein pfleglicher Umgang mit Natur, Landschaft und kulturellem Erbe wie auch die Förderung des Umweltschutzes und des Schutzes vor Naturkatastrophen wurde mit der Priorität 3 beabsichtigt. Dazu wurden Maßnahmen im Bereich Natur und Ressourcen, insbesondere wasserrelevante Themen, formuliert. Mit weiteren Maßnahmen wurde auf die pflegliche Bewirtschaftung und Förderung von Landschaften und des Kulturerbes sowie auf die Zusammenarbeit im Bereich Naturgefahren abgezielt.

Die letzte und vierte Priorität betraf die Antragsteller nicht. Sie ermöglichte mit den Maßnahmen, der gezielten Programmverwaltung sowie der Informations- und Evaluationsaufgabe die Realisierbarkeit dieses Programms.

Die unterstützten Projekte verfolgen einen integrierten räumlichen Ansatz, der dem Programmgebiet tatsächliche Vorteile verschaffen soll. Vorrangig werden daher Projekte gefördert, die zu konkreten, erkennbaren und nachhaltigen Ergebnissen führen. Die Ausrichtung B legt dabei besonderen Wert auf die Förderung der integrierten Zusammenarbeit zwischen den Regionen in äußerster Peripherie sowie auf die Integration von Inselregionen. Diese Ausrichtung bietet auch Gelegenheit zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gruppen von Regionen, die ähnliche Probleme aufweisen, wie zum Beispiel den Berggebieten.

Die INTERREG-Programme sind in ihrer Mehrheit stark strategisch ausgerichtet und daraufhin orientiert, die europäische Raumentwicklung nach den Gesichtspunkten des EUREK zu fördern. Darüber hinaus dienen sie natürlich der europäischen Verständigung, indem ihre Konsortien bi- und multilateral zusammengesetzt sind. Ein wissenschaftlicher Anspruch kann nur in jenen Projekten erhoben werden, in denen die Forschungseinrichtungen die Koordination übernommen haben oder mit relevanten Aufgaben betraut werden. Dies ist bei den wenigsten Projekten der Fall. Wenn Wissenschaftler einbezogen sind, dann zumeist als Experten, die eng begrenzte Aufgaben zu erfüllen haben. Dies allein birgt bereits die Gefahr in sich, theoretisch nicht begründete, in ihren unbeabsichtigten Handlungsfolgen verhängnisvolle Vorhaben zu konzipieren und möglicherweise auch umzusetzen. Eine stärkere wissenschaftliche Kontrolle der INTERREG-Programme wäre also nicht nur wünschenswert, sondern – gerade im Sinne der Nachhaltigkeit – eine Verpflichtung für die vierte Programmphase. Es scheint jedoch, als ob diese Notwendigkeit bislang nur in einem von INTERREG A bis C getrennten Bereich gesehen wird.



4.2. Das ESPON-Programm

Abseits der strategischen Aufgaben wurde der Bedarf nach detailreichen und fundierten Analysen der europäischen Raumentwicklung bereits 1998 erkannt (Studienprogramm des EU-REK SPESP). Neben der politischen Zusammenarbeit wurde daher auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit raumwissenschaftlicher Forschungsinstitute untereinander und mit der Europäischen Union angestrebt.

	EUREK	Alpen-konvention	EFRE/ INTERREG	EFRE/ ESPON
Charakterisierung	Leitbild, Vision, Absichtserklärung	Vertragswerk	Finanzierungs-instrument	Forschungs-plattform
Rechtsstatus	nicht bindend	völkerrechtlich bindend	--	--
Umsetzungsinstrumente	über EFRE-Mittel	nur Kontrolle über Monitoring	5-Jahres-Programme	--
Finanzierung von Projekten	über EFRE	keine	auf drei INTERREG Ebenen	ESPON
Aufgabe	Gemeinsame Regionalpolitik	Schutz und nachhaltige Entwicklung im Alpenraum	transnationale Regional-entwicklung	Monitoring
Organisationsstruktur	Minister-konferenz	ständiges Sekretariat, ständiger Ausschuss, SOIA	Lenkungsausschuss, National Contact Points, Joint Technical Secretariat, Managing Authority	Monitoring Committee, Managing & Paying Authorities, National Contact Points
Raumbeobachtung durch	--	SOIA, Alpenzustandsbericht	nur Regionalbezug in spezifischen Projekten	europaweites Monitoring
Raumentwicklung durch	Strukturfonds	rechtlich bindende Protokolle	EFRE-Finanzierung	--

Abb. 5: Vergleich von EUREK, Alpenkonvention und EFRE (Zusammenstellung Borsdorf).

Hierfür wurde 2002 auf der Grundlage des Endberichts von SPESP von der Europäischen Kommission das Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung (ESPON = European Spatial Planning Observation Network) eingerichtet und zunächst bis zum Jahr 2006 genehmigt. Aufgrund der Qualität der Ergebnisse und der zügigen Bearbeitung der Projekte wird es auch in den nächsten fünf Jahren fortgesetzt. Die Koordination von ESPON erfolgt in Luxemburg. Auch ESPON wird aus EFRE-Mitteln finanziert und ist daher ähnlich strukturiert wie die INTERREG-B-Programme.

ESPON ist geschaffen worden, um das regionale und fachliche Expertenwissen zunächst zusammenzuführen und dabei Synergien zu schaffen. Davon wurde erwartet, dass Fehlinterpretationen und unangemessene Regionalentwicklungsstrategien vermieden werden könnten. Vor allem aber ging es auch darum, ein der regionalen Vielfalt Europas entsprechendes, wissenschaftlichen Ansprüchen genügendes Abbild der Wirklichkeit Europas zu entwickeln.

In Abbildung 5 (S. 31) werden die unterschiedlichen Charakteristika von EUREK, Alpenkonvention und EFRE/INTERREG gegenübergestellt.

5. Die Positionierung des INTERREG-IIIB-(Alpinespace)-Projektes DIAMONT zu den Rauminformationssystemen von SOIA und den Regionalentwicklungskonzeptionen des EUREK und der Alpenkonvention

Auf den ersten Blick erscheinen die Zielsetzungen von ESPON, ABIS/SOIA und DIAMONT sehr ähnlich: Alle drei wollen Rauminformationssysteme für Gebirgsräume bereitstellen. Bislang aber ist erst eines fertig gestellt, nämlich das von Nordregio koordinierte Rauminformationssystem für europäische Gebirge. „Warum kann ESPON nicht für die Zwecke der Alpenkonvention herangezogen werden und ist nicht die weitere Arbeit an DIAMONT sinnlos geworden?“, so könnte man sich fragen.

Bereits ein Blick auf die Raumbezugsebene gibt eine erste Antwort. Im europäischen Maßstab reicht eine mittlere Bezugsebene, die im ESPON System mit NUTS 3 gefunden wurde. Selbst auf dieser Ebene, die in Österreich den Bezirken, in Deutschland den Regierungsbezirken entspricht, ergibt sich auf einer Karte ganz Europas ein ausreichend kleingekammertes Bild. Zoomt man die ESPON-Karten auf einen Ausschnitt, in dem nur der Alpenbogen dargestellt wird, so werden die Grenzen der Darstellung deutlich. Gerade der Alpenraum ist horizontal und hypsometrisch außerordentlich kleingekammert. Raumbezogene Aussagen auf Bezirksebene machen hierbei kaum Sinn. SOIA und DIAMONT und auch die Nordregio-Studie im Auftrag von DG-Regio (Nordregio 2004) verwenden daher die NUTS-5-Ebene (die Gemeinden) als Bezugseinheit, wobei in DIAMONT angestrebt wird, die Gemeindefläche optional auf den Dauersiedlungsraum einzuschränken. Erst auf einer solchen geometrischen Grundlage lassen sich raumgerechte Aussagen treffen.



ESPON und SOIA sind einander insofern ähnlich, als beide Systeme von Experten für die Anwendung in der Politik geschaffen wurden bzw. werden. Sie sind demnach im klassischen Top-down-Ansatz konzipiert und bleiben ein Werkzeug für die europäische Regionalpolitik. DIAMONT unterscheidet sich davon, indem die Variablen

und Indikatoren dieses Systems in partizipativer Arbeit mit Bürgerinnen und Bürgern bzw. in der späteren diskursiven Abstimmung mit ihnen gefunden bzw. fein abgestimmt werden. Anders als in den beiden anderen, ausschließlich analytischen Instrumenten sollen in DIAMONT auch Steuerungsinstrumente für die räumliche Entwicklung erarbeitet werden auch dies im Bottom-up-Verfahren mit den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern. Abbildung 6 stellt die unterschiedlichen Ansätze gegenüber.

	ESPON	**SOIA (Alpenkonvention)**	**DIAMONT (Alpinespace)**
Charakterisierung	Rauminformationssystem für europäische Gebirgsräume	Rauminformationssystem für die Alpen auf der Basis der Ziele der Alpenkonvention	Konzeptionelle Hilfe für SOIA, Informationssystem auf der Basis von seitens Experten definierter Schlüsselfragen
Maßstab	NUTS 3	noch nicht definiert	NUTS 5 (LAU 2)
Untersuchungsraum	Europa	Alpenraum in AC-Abgrenzung	Alpenraum in AC-Abgrenzung
Ansatz	top down	top down	bottom up
Erkenntnisinteresse	wissenschaftlich-analytisch	strategisch	analytisch und angewandt

Abb. 6: Vergleich von ESPON, ABIS/SOIA und DIAMONT (Zusammenstellung Borsdorf).

6. Entwicklung „von oben“ oder „von unten“: Eine kritische Schlussbemerkung zu Fragen von Bürgernähe und -ferne, zum Demokratieverständnis und zur emanzipatorischen Aufgabe von Wissenschaft

Die Europäische Union hat zweifelsohne hochgesteckte und sehr sinnvolle Ziele, die sie in ihren verschiedenen Konzepten, Programmen und Strategien ausformuliert. In der Regel aber kommen diese Zielsetzungen bei vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht oder nur verzerrt an, noch viel weniger werden sie verstanden oder gar als mit der eigenen Lebenssituation verknüpft angesehen. Die Verdrossenheit der Menschen spiegelt sich in den sinkenden Akzeptanzwerten der EU, die regelmäßig von Meinungsforschungsinstituten erhoben werden, wider. Brüssel ist fern, so könnte man meinen. Wenn aber für die weit näher am Alpenbewohner situierte Alpenkonvention mit ihrem Sitz in Innsbruck ein ähnlicher Befund gemacht werden kann, so kann die Ferne kaum als Erklärung der mangelnden Kenntnis herangezogen werden. Auch die Alpenkonvention hat es in den fünfzehn Jahren seit ihrer Unterzeichnung nicht geschafft, in das kollektive Gedächtnis der Alpenbewohner

einzugehen und als Teil ihrer Identität und ihres politischen Willens bewusst zu werden. Und schließlich kann auch für das Programm „Alpinespace“ konstatiert werden, dass die wenigsten Alpenbewohner von seiner Existenz wissen.

Die EU, so scheint es, spricht eine Sprache, die als Herrschaftssprache verstanden wird und gerade deshalb unverständlich bleibt. Dies mag ein Vermittlungsproblem sein und könnte vermutlich leicht über Public-Relation-Aktionen und bei der jungen Generation über die Schulen behoben werden. Es ist darüber hinaus aber auch ein Strukturproblem, und dieses wiegt schwerer und kann nicht über Propagandamaßnahmen beseitigt werden. Die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene – und auch die Entscheidungsprozesse, die zur Unterzeichnung der Alpenkonvention führten – sind nicht von den Bürgern beauftragt worden, eine direkte partizipative Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungsfindung ist rechtlich auch gar nicht möglich.

So sind die Rauminformationsinstrumente von ESPON und SOIA Expertensysteme, die von Forschern für Politiker entwickelt wurden und werden. In letzter Konsequenz können sie als Herrschaftsinstrumente verstanden werden. Ihre Konzeption erfolgte top-down, indem die Entscheidungsträger gefragt wurden, welche Informationen sie benötigen, und hieraus, wissenschaftlich einwandfrei, Indikatoren deduziert und somit wichtige Informationen zur Raumentwicklung und -gestaltung bereitgestellt wurden.

ESPON ist, wohl auch wegen der vernetzten Kompetenz so vieler führender Forschungsinstitute, hierbei führend und hat in kürzester Zeit eine beeindruckende Palette von Rauminformationen für unterschiedliche Zwecke zur Verfügung gestellt. SOIA versuchte eine Insellösung, indem die Alpenkonvention in wechselnder Folge jeweils einzelne Institutionen mit der Erstellung beauftragte. Dabei konnten in Teilbereichen große Fortschritte erzielt werden. Für die Messung der Umweltqualitätsziele erarbeitete eine kleine Gruppe von Experten einen breiten Rahmen für mögliche Indikatoren, wobei die Ziele aus den Protokollen abgeleitet, die erforderlichen Daten definiert, die Datenverfügbarkeit überprüft und die Verknüpfung zu Indikatoren vorgenommen wurde (BMU 2002). Implementiert wurde das System jedoch nicht.

Im Rahmen eines vom Österreichischen Nationalkomitee Alpenforschung initiierten und finanzierten Projektes wurde ein Weg beschritten, das Expertenwissen dem Bürger direkt zur Verfügung zu stellen. Dabei entstand ein Geographisches Alpeninformationssystem für Österreich (GALPIS), das im Internet allen Bürger offensteht und den Zugriff auf die 1300 Variablen gestattet, aus denen analytische oder



synthetische Karten auf den verschiedensten Maßstabsebenen erstellt werden können. GALPIS wird somit zum Instrument, das von Politikern, Wirtschaftstreibenden und Bürgern bzw. Bürgerinitiativen in gleicher Weise benutzt werden kann, um räumliche Strukturen und Probleme darzustellen und Entwicklungswege und Lösungen aufzuzeigen. Die Möglichkeit, komplexe Berechnungen mit selbst entwickelten Formeln durchzuführen, gibt dem Nutzer dabei größte Freiheit. Diese hat er oder sie auch bei der Gestaltung der Karte (Ausschnitt, Maßstab, Farbgebung, Raumbezug – Gemeinde oder Dauersiedlungsraum –, Schummerung, Grenzen, Gemeindenamen etc.).

Auch GALPIS wurde zunächst noch von Experten im Top-down-Ansatz entwickelt, es ist heute aber ein Instrument, das auch im Sinne von Bottom-up-Prozessen entscheidungsrelevant eingesetzt werden kann. Die Wissenschaft stellt somit ein Werkzeug bereit, das partizipativ emanzipatorische Entscheidungsprozesse in Gang setzen kann. Diese können für individuelle Zwecke (z.B. wenn ein Gewerbetreibender den optimalen Standort für seinen Betrieb sucht) ebenso eingesetzt werden wie für kommunale – wenn etwa nach dem Grad der Umweltbeeinträchtigung oder der Nahversorgung in einer spezifischen Gemeinde gefragt wird. Und natürlich bietet die Datenbank hinter GALPIS auch ein hervorragendes Instrument für weitergehende wissenschaftliche Analysen.

Aus der Erfahrung mit GALPIS entstand die Einsicht, dass der Bottom-up-Ansatz noch vertieft werden kann. Mit DIAMONT (Data Infrastructure for the Alps. Mountain Orientated Network Technology) wird versucht, Rauminformationssysteme und Steuerungsinstrumente räumlicher Entwicklung in gemeinsamer Arbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern vernetzt zu erarbeiten. DIAMONT wird aus dem EFRE Programm INTERREG IIIB – Alpinespace – finanziert. Einer der erwünschten Nebeneffekte von DIAMONT soll es sein, Bürgerinnen und Bürgern den Wert des europäischen Einigungsprozesses und der Instrumente europäischer Regionalpolitik auch für sie selbst und im Sinne einer Verbesserung der Lebensbedingungen in ihrem persönlichen Umfeld nahe zu bringen. Wenn dies gelingt, wäre Europa in der Bevölkerung angekommen.

Literatur:

Bätzing, W. 1999: Die Alpen im Spannungsfeld der europäischen Raumordnungspolitik. Anmerkungen zum EUREK-Entwurf auf dem Hintergrund des aktuellen Strukturwandels im Alpenraum. In: *Raumforschung und Raumordnung 57 (1)*: 3–13.

Boesler, K.-A. (Hg.) 1998: *Europa zwischen Integration und Regionalismus*. Stuttgart.

Bursig, B. 1991: *Die Regionalpolitik der EG unter Berücksichtigung integrationstheoretischer Überlegungen*. Frankfurt am Main.

Cuypers, S. 2004: Die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle: Einen alpinen Werkzeugkoffer für die Naturschutzarbeit öffnen. In: Österreichischer Alpenverein (Hg.): *Die Alpenkonvention – Markierungen für ihre Umsetzung*. Innsbruck: 14–22.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorensicherheit) (Hg.) 2002: *Umweltziele im Alpenraum und Ansätze zu einem Monitoring durch Indikatoren, Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Bergspezifische Umweltqualitätsziele" der Alpenkonvention.* 1. Auflage. Berlin.

Krätke, S. 2000: *Stärkung und Weiterentwicklung des polyzentralen Städtesystems in Europa.* Schlussfolgerungen aus dem EUREK. IzR 3 / 4.2000: 117–126

Leitz, A. & T. Fleury (Hg.) 2005: *Alpenraumprogramm INTERREG III B. Die Projekte 2000–2006.* Rosenheim.

Maier, G. & F. Tödtling 2002: *Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik*. Wien, New York.

Märk, Ch. 1999: *Die Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU im Lichte der Agenda 2000 unter besonderer Berücksichtigung der Bundesländer Tirol und Vorarlberg* (Diss.). Innsbruck.

Morandini, M. & S. Giulietti (Hg.) 2004: *Collectio Alpenkonvention*. Bozen.

Nordregio (Hg.) 2004: *Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries*. Nordregio Report 2004:1. Stockholm.

Roblek, I. & P. Haßlacher (Hg.) 2003: *Alpenkonvention. Nachschlagwerk – Alpensignale 1*. Innsbruck.

Schindegger, F. & G. Tatzberger 2002: *Polyzentrismus – ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung*. ÖIR, Wien.

Schroeder, W. 2004: Die Umsetzung der Alpenkonvention aus Sicht des Völkerrechts und des Europarechts. In: Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention: *Alpenkonvention konkret. Ziele und Umsetzung. Alpensignale* 2. Innsbruck: 5–9.

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hg.) 2005: *MAP. Das mehrjährige Arbeitsprogramm der Alpenkonferenz – 2005–2010*. Innsbruck.





INTERREG – Ideales Förderinstrument oder administrativer Stolperstein?

Bericht über die erfolgreiche Abwicklung eines EFRE-Projektes

Autorin:

Dipl.-Biol. Sigrun Lange

LFU Innsbruck
Institut für Geographie

Innrain 52, A-6020 Innsbruck

Email: Sigrun.Lange@uibk.ac.at

Tel. 0043-(0)512-507-5413



I) FORSCHEN MIT EU-GELDERN

Die Angst vor Fremdbestimmung

Im Jahr 1995 trat Österreich der Europäischen Union bei. Im Vergleich zu den Jahren vor dem Beitritt haben sich die Exporte mehr als verdoppelt, die ausländischen Direktinvestitionen sogar verdreifacht[1]. Wirtschaftlich scheint sich der Beitritt also gelohnt zu haben. Trotzdem bestimmt die Angst vor Fremdbestimmung und zu hohen Mitgliedsbeiträgen noch immer manch öffentliche Diskussion. Doch gerade strukturschwache Gebiete profitieren beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG von den Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Auch Universitäten und andere wissenschaftliche Institutionen können sich aus diesem Topf bedienen und so mehrjährige Forschungsprojekte realisieren. Doch der Ruf EFRE-finanzierter Projekte ist schlecht: zu hoher Aufwand für die Akquisition, zu viel Bürokratie, zu wenig Spielraum bei der Umsetzung des Projektes – und dann auch noch die Unwägbarkeiten internationaler Kooperationen. Also lieber die Finger davon lassen? Oder es doch einmal versuchen?

DIAMONT, ein EFRE-finanziertes Projekt

Das INTERREG IIIB-Projekt DIAMONT erhält im Rahmen des Alpenraumprogramms („Alpine Space Programme“) von der Europäischen Union EFRE-Mittel in der Höhe von über einer Million Euro (siehe Kurzinfo 1, S. 38). Die übrigen Kosten

Kurzinfo 1: DIAMONT

INTERREG-IIIB-Projekt,
gefördert im Alpenraumprogramm
Laufzeit: 1. März 2005 – 29. Februar 2008
Leitpartner: Institut für Geographie, LFU Innsbruck
Projektpartner: 7 Institutionen aus 5 Alpenstaaten
Gesamtkosten: 2.027.287 Euro
EFRE-Mittel: 1.028.238 Euro

werden von den Partnern über nationale Kofinanzierung gedeckt oder als Eigenmittel erbracht.

Das Projektkürzel DIAMONT steht für „Data Infrastructure for the Alps – Mountain Orientated Network Technology“. Ein komplizierter Titel für ein leicht verständliches Anliegen: Das international zusammengesetzte Expertenteam will das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention beim Aufbau eines alpenweiten Beobachtungs- und Informationssystems (ABIS) unterstützen. Denn nur wer in der Lage ist, die Entwicklung der alpinen Regionen mittels geeigneter Indikatoren und alpenweit verfügbarer Daten zu verfolgen, kann auch beurteilen, ob diese im Sinne der Alpenkonvention als nachhaltig zu bezeichnen ist. DIAMONT beschäftigt sich mit den aktuellen Schlüsselfragen der Entwicklung im Alpenraum, legt Indikatoren fest, mit Hilfe derer sich Veränderungen messen und bewerten lassen, und schlägt Maßnahmen zur Steuerung der regionalen Entwicklung vor. Die Ergebnisse werden in ausgewählten Testregionen vorgestellt, mit Regionalvertretern diskutiert und entsprechend angepasst. Damit verlässt das Projekt den Elfenbeinturm und stellt sich den Anforderungen der Praktiker. DIAMONT wird vom Geographischen Institut der Universität Innsbruck koordiniert. Es startete am 1. März 2005 und endet nach drei Jahren Laufzeit am 29. Februar 2008.

Die Qual der Wahl – welche Finanzierung ist am besten geeignet?

Am Anfang jedes Projektes steht eine Fragestellung, ein Anliegen, ein bestimmtes Problem, das es zu lösen gilt. Je nachdem welche Kapazitäten die Bearbeitung des Themas erfordert, stehen unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Webseite des projekt.service.büros der Universität Innsbruck (siehe Kurzinfo 2, S. 39) gibt einen guten Überblick über die verschiedenen nationalen und internationalen Forschungsförderungen.

Sollen Exzellenz-Zentren an einem Universitätsstandort (SFB – Spezialforschungsbereich) oder österreichweite Forschungsnetzwerke (FFN – Nationale Forschungsnetzwerke) begründet werden, so ist es hilfreich, sich mit den Bestimmungen des österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) auseinanderzusetzen. Großprojekte werden mit Summen zwischen 600.000 und 900.000 Euro jährlich gefördert. Die Projektvergabe erfolgt einmal im Jahr.





Für eine internationale Zusammenarbeit von Wissenschaftlern innerhalb Europas stehen seit 2002 Mittel aus dem 6. EU-Rahmenprogramm zur Verfügung. Damit soll der Europäische Forschungsraum gestärkt und die wissenschaftlichen Arbeiten gebündelt werden. Ab 2007 werden diese Ziele im nachfolgenden 7. EU-Rahmenprogramm fortgeführt.

Rund ein Drittel des gesamten EU-Budgets wird für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der europäischen Regionen und den Ausgleich der regionalen Ungleichgewichte aufgewendet.[2] Die so genannten „Strukturfonds" sind damit das zweitwichtigste EU-Förderinstrument nach den Agrarsubventionen. Während beispielsweise die „Leader-plus-Initiative" auf innovative Strategien für den ländlichen Raum setzt, fördern INTERREG III-Programme die transnationale Zusammenarbeit zwischen den Regionen Europas (vgl. Abb. 7, S. 40). Die Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung dienen zwar nicht prinzipiell der Forschungsförderung, können aber von Wissenschaftlern genutzt werden, wenn sie bereit sind, transdiziplinäre Partnerschaften mit lokalen Behörden, Nicht-Regierungsorganisationen, Raumordnungsinstitutionen oder Planungsbüros einzugehen. Einer Antragstellung muss also die Suche nach wissenschaftlichen und nicht wissenschaftlichen Partnern in einem der beiden Förderräume, dem Alpenraum oder dem Donauraum mit Mittel- und Südosteuropa (CADSES), vorausgehen.

Kurzinfo 2: Das projekt.service.büro

Das zehnköpfige Team berät und unterstützt bei

- der Entwicklung von Projektkonzepten,
- der Auswahl passender Fördermöglichkeiten,
- dem Schreiben und Einreichen von Anträgen,
- der Verwertung von geistigem Eigentum und
- der Projektdurchführung und -verwaltung.

Informationen über Forschungsförderungen gibt es unter: http://www.uibk.ac.at/projektservice/foerderung/index.html.de.

EFRE-Mittel oder EU-Rahmenprogramm?

Die Frage, ob ein internationales Projekt vorzugsweise über EFRE-Mittel oder das EU-Rahmenprogramm finanziert werden soll, ist nicht eindeutig zu beantworten. Beide Systeme haben Vor- und Nachteile. Der größte Vorteil beim EU-Rahmenprogramm liegt in der Vorauszahlung der Mittel. Zu Jahresbeginn werden 80 Prozent der Summe für 18 Projektmonate ausbezahlt; nach 12 Monaten Laufzeit ist die erste Abrechnung fällig. Die Kosten von INTERREG-Projekten dagegen werden immer erst nach Erbringung der Leistung und Vorlage eines geprüften Finanzberichtes rückerstattet. Damit können sich nur finanzstarke Partner an INTERREG-Projekten beteiligen. Die Abschöpfung der beantragten Mittel erfolgt zudem in einem sehr starren zeitlichen Rahmen und streng aufgeschlüsselt nach vereinbarten Kostenkategorien und Arbeitsschritten. Lediglich Abweichungen von bis zu

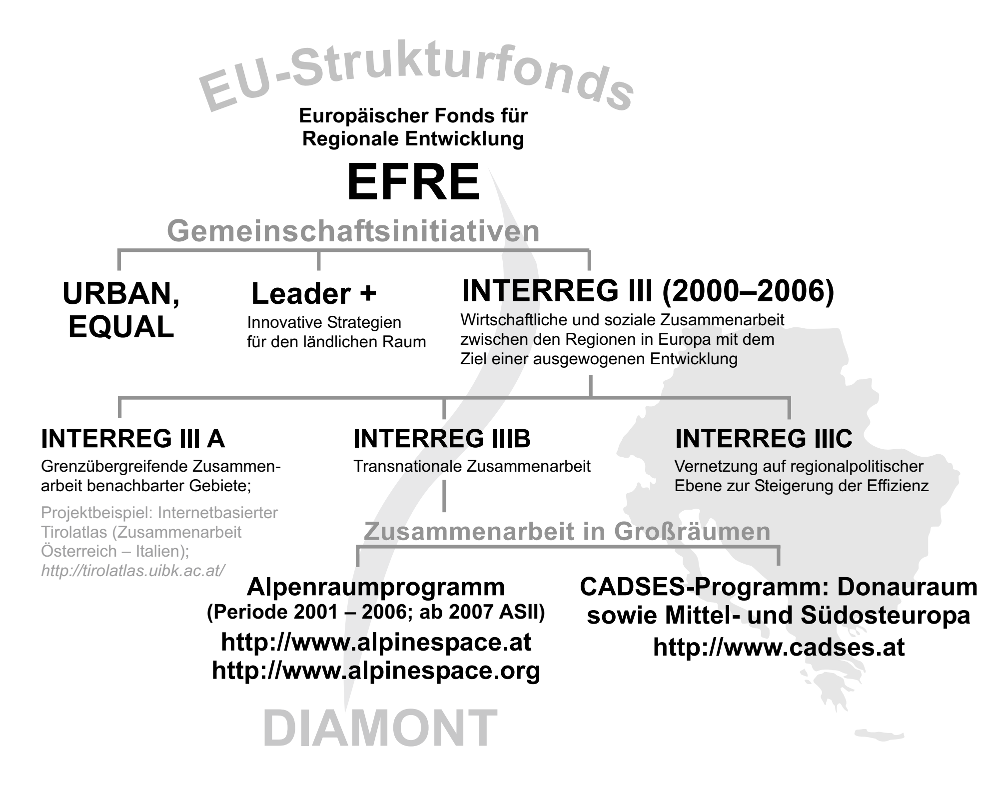


Abb. 7: INTERREG – eine Initiative des Europäischen Strukturfonds (Entwurf: S. Lange).

20 Prozent sind erlaubt. Dem geringen Spielraum bei der Abwicklung von EFRE-finanzierten Projekten steht eine offenere, thematische Ausschreibung gegenüber. Die eigene Projektidee kann damit meist problemlos einem der Förderschwerpunkte (priorities) zugeordnet werden. Für einen Antrag im EU-Rahmenprogramm muss das Forschungsvorhaben unter Umständen den eng umgrenzten und konkret ausformulierten Themen angepasst werden. Kurz zusammengefasst ist davon auszugehen, dass bei EU-Rahmenprogramm-Projekten die Antragstellung, bei EFRE-Projekten dagegen die Projektabwicklung die größte Anstrengung und die meisten „Nerven" kostet.

II) DIE ZUSAMMENARBEIT IM ALPENRAUMPROGRAMM

Wie funktioniert das Alpenraumprogramm?

Im Gegensatz zur Alpenkonvention umfasst der Kooperationsraum des Alpenraumprogramms nicht nur das eigentliche Berggebiet, sondern auch das Alpenvorland mit den außeralpinen Metropolen Mailand, Turin und München (vgl. Karte auf S. 29). Insgesamt sieben Staaten beteiligen sich am Programm: die EU-Mitglie-

der Deutschland (Oberbayern, Schwaben, Tübingen und Freiburg im Breisgau), Frankreich (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Franche-Comté und Elsass), Italien (Lombardei, Friaul Julisch-Venetien, Venetien, Trentino-Südtirol, Aostatal, Piemont, Ligurien), Österreich und Slowenien (jeweils gesamtes Staatsgebiet) sowie die Schweiz und Liechtenstein. Ziel des Programms ist es, den Alpenraum als Wirtschafts- und Lebensraum zu stärken, sein einzigartiges Natur- und Kulturerbe zu erhalten und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. In den vergangenen sechs Jahren wurden die Mittel vor allem dafür eingesetzt, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, nachhaltige Verkehrssysteme zu etablieren, Naturgefahren zu minimieren und einen umsichtigen Umgang mit den natürlichen und kulturellen Ressourcen zu propagieren.

Die Verwaltungsbehörde am Amt der Salzburger Landesregierung (Managing Authority, MA) ist für die ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung des Programms gegenüber der EU verantwortlich (vgl. Abb. 8, S. 42). Sie schließt mit den Trägern der Projekte („Lead" = Leitpartner, LP) einen Fördervertrag (Subsidy Contract) ab und kontrolliert die korrekte Abwicklung der geplanten Aktivitäten. Die Zahlstelle (Paying Authority, PA) erhält die EFRE-Mittel von der Europäischen Kommission und leitet diese nach Prüfung des Finanzberichtes an die Leitpartner weiter. Das Technische Sekretariat (Joint Technical Secretariat, JTS) mit Sitz in Rosenheim agiert als Schnittstelle zwischen Verwaltungsbehörde und Projekt-Koordinatoren. Die Mitarbeiter helfen bei der Einreichung der Anträge sowie bei der späteren Umsetzung der geplanten Aktivitäten. Jedem Projekt ist ein bestimmter JTS-Mitarbeiter zugeordnet, der für alle Fragen und Probleme als permanenter Ansprechpartner zur Verfügung steht. Etwa alle sechs Monate organisiert das JTS Seminare zum Austausch von Informationen und zur Vernetzung von Projekten mit ähnlicher Zielsetzung. Konkrete Wünsche und Anregungen der Projektträger werden dabei stets mit einbezogen. Weitere Hilfestellung bieten die Nationalen Kontaktstellen (National Contact Points, NCP) in den jeweiligen Ländern. Sie evaluieren die Projektanträge und stehen für alle Fragen auf nationaler Ebene zur Verfügung. In Österreich übernimmt die Raumordnungskonferenz ÖROK die Funktion der nationalen Kontaktstelle.

Wie stelle ich einen Antrag?

Projektanträge können jeweils nach einem im Internet unter www.alpinespace.org veröffentlichten „call" eingereicht werden. Die Aufrufe finden in der Regel einmal im Jahr statt und lassen den Interessenten ein bis zwei Monate Zeit, Anträge zu formulieren und die notwendigen Unterlagen zu unterzeichnen.

ALPENRAUMPROGRAMM

Verwaltungsbehörde
Amt der Salzburger Landesregierung
Dr. Christian Salletmaier

Managing Authority
Die MA ist gegenüber der EU verantwortlich für die Umsetzung des Programms

Paying Authority
Die PA ist für die finanzielle Abwicklung des Programms verantwortlich

Nationale Kontaktstellen
für Österreich: ÖROK

National Contact Points (NCP)
Die NCP informieren Projektinteressenten, begleiten Projekte im jeweiligen Land und stimmen sie mit nationalen Interessen ab.

Technisches Sekretariat
mit Sitz in Rosenheim/D

Joint Technical Secretariat (JTS)
Das JTS unterstützt die Verwaltungsbehörde bei den administrativen Aufgaben, wie Projektauswahl, Projektmonitoring, Förderabwicklung; es steht den Projektpartnern bei der Projekteinreichung und -abwicklung beratend zur Seite.

Finanz- und Aktivitätsberichte

Beratung

Unterstützung

Abschluss eines Fördervertrages

Leitpartner
Die LP sind gegenüber der Verwaltungsbehörde für die korrekte Abwicklung des Projektes verantwortlich (Schnittstelle zwischen Projektpartnern und MA/JTS)

Partnerschaftsabkommen

Projektpartner
Die PP verpflichten sich im Rahmen eines Partnerschaftsabkommens, bestimmte Aufgaben in einem festgelegten Zeitrahmen zu erledigen.

Abb. 8: Die Organisation des Alpenraumprogramms (Entwurf: S. Lange).

Am Anfang muss eine Fragestellung stehen, die nur durch transnationale Zusammenarbeit von Institutionen im gesamten Alpenraum beantwortet werden kann. Ein nächster Schritt ist die Suche nach geeigneten Partnern in den Alpenstaaten. Dazu zählen neben kommunalen und regionalen Behörden auch Raumordnungsinstitutionen, Forschungseinrichtungen, Nicht-Regierungsorganisationen oder private Planungsbüros. Die Webseite des Alpenraumprogramms bietet eine Plattform zur Partnersuche an. Für ein gutes Gelingen des Projektes ist es entscheidend, die Projektidee von Anfang an gemeinsam zu entwickeln und die Schritte zur Umsetzung in enger Abstimmung zu planen. In Folge wird ein Leitpartner bestimmt, der für die Antragstellung und Realisierung des gesamten Projektes verantwortlich ist. Stammt der LP aus einem EU-Mitgliedstaat, übernimmt er auch die Finanzverantwortung für alle EFRE-Mittel. Ist er dagegen aus der Schweiz oder Liechtenstein, muss diese Aufgabe ein Projektpartner aus einem EU-Staat wahrnehmen (EFRE-Leitpartner). Neue Maßnahmen sollen auf vorhandenen Erfahrungen und Netzwerken aufbauen und Wiederholungen von bereits erbrachten Ergebnissen vermeiden.

Das Antragsformular („Application Form") kann von der Webseite des Alpenraumprogramms heruntergeladen werden. Der Antrag beinhaltet eine Vorstellung der Partner und die Beschreibung der Aktivitäten, unterteilt in zeitlich abgegrenzte Arbeitspakete („Work Packages"), für die jeweils ein Partner hauptverantwortlich ist. Um die spätere Evaluierung zu erleichtern, sind im Antrag eindeutig erreichbare Ziele und quantifizierbare Ergebnisse/Produkte definiert, wie etwa die Anzahl von abzuhaltenden Workshops oder die Vorlage von Broschüren und Berichten.

Ist das Projekt genehmigt, muss ein Partnerschaftsabkommen („Partnership Agreement") zwischen dem Leitpartner und den Projektpartnern geschlossen werden (vgl. Abb. 9). In diesem werden die Rechte und Pflichten aller Beteiligten sowie die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Arbeitsschritte festgelegt. Weiter verpflichtet das Abkommen die Partner dazu, ein Steuerungskomitee innerhalb des

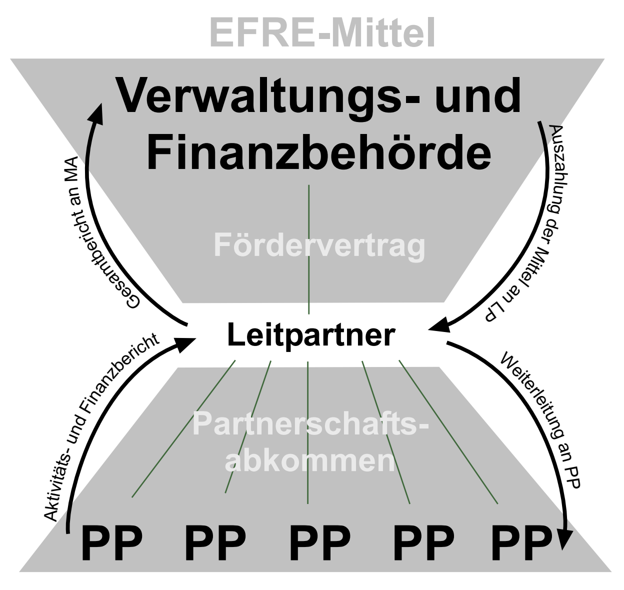


Abb. 9: Der Leitpartner als Mittler zwischen der EU und den Partnern (Entwurf: S. Lange).

Projektes zu etablieren, das alle wichtigen Entscheidungen per Mehrheitsbeschluss zu treffen hat. Die Partnerschaftsabkommen sind jeweils von den rechtmäßig Projektverantwortlichen (meist Direktoren oder Institutsvorstände) zu unterzeichnen und an die Verwaltungsbehörde in Salzburg zu senden. Erst wenn alle Unterschriften vorliegen und der Inhalt genehmigt ist, kann der Fördervertrag zwischen Leitpartner und Alpenraumprogramm unterzeichnet werden und damit das Projekt beginnen.

Wie wird ein EFRE-Projekt finanziell abgewickelt?

Am Anfang eines INTERREG-Projektes muss klar sein, dass alle Partner finanziell einen „langen Atem" brauchen. Denn sämtliche Leistungen sind vorzufinanzieren und werden erst viele Monate nach der Abrechnung rückerstattet. Das Alpenraumprogramm begleicht grundsätzlich nur 50 Prozent der Ausgaben, die andere Hälfte muss über nationale Kofinanzierung oder Eigenmittel erbracht werden (vgl. Kurzinfo 3). Eine Ausnahme bildet dabei Slowenien. Als junger EU-Staat kommt es in den Genuss einer 75-Prozent-Förderung. Gleichzeitig konnten Projektpartner im Juli 2005 beim Slowenischen Umwelt- und Raumentwicklungsminsterium nationale Zuschüsse beantragen. Bei erfolgreicher Antragstellung werden ihnen 15 Prozent der Gesamtkosten aus dem slowenischen Fördertopf erstattet. Damit bleibt eine Finanzierungslücke von zehn Prozent. Die bisher noch unvermeidliche doppelte Kalkulation in Tolar und Euro fällt ab 2007 weg, wenn Slowenien den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt. Schweizer Partner erhalten grundsätzlich keine EFRE-Mittel.

Kurzinfo 3: Tipp für finanzschwache Partner

Gerade für private Unternehmen können die langen Zeiträume zwischen Erbringen der Leistung und Zahlungseingang problematisch sein. Daher ist es sinnvoll, wenn möglich mit den nationalen Kofinanzierungsstellen zu vereinbaren, die Zahlung der nationalen Gelder von der Zahlung der EFRE-Mittel sowie der erbrachten Leistung zu entkoppeln und für einen bestimmten Zeitraum festzulegen. So kann der jeweilige Partner in der Anfangszeit des Projektes zuerst diese Gelder aufbrauchen, gegen Ende dann die eingehenden EFRE-Mittel.

Der Projektantrag enthält einen detaillierten Finanzplan. Es wird genau aufgeschlüsselt, wie viele Gelder den jeweiligen Partnern zur Verfügung stehen und welche Mittel in den einzelnen Arbeitspaketen bzw. Kostenkategorien benötigt werden. Diese Summen müssen am Anfang sehr sorgfältig kalkuliert werden, da für das Gesamtprojekt nur Abweichungen von 20 Prozent erlaubt sind. Sollen höhere Beträge von einem Partner zum anderen oder einer Kostenkategorie in die andere





verschoben werden, muss dies gut begründet, schriftlich beantragt und von der Verwaltungsbehörde genehmigt werden („Written Procedure"). Gleichzeitig wird im Fördervertrag festgelegt, welche Summen vom Projekt in jedem einzelnen Jahr der Laufzeit abgerufen werden. Schöpft ein Projekt die jährlich festgelegten Mittel nicht vollständig aus, so kann es sein, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr zur Verfügung stehen („n+2 rule"). Bei der Kalkulation der jährlichen Beträge ist zu berücksichtigen, dass der Abrechnungszeitraum nicht erst zum Jahresende, sondern in der Regel bereits im August oder September endet (was Institutionen mit nationaler Kofinanzierung meist zu einer doppelten Abrechnung zwingt). Dies liegt daran, dass die Prüfung der Ausgaben einige Wochen dauert: Die Unterlagen müssen zuerst die so genannte „First Level Control, FLC" (vgl. Kurzinfo 4) durchlaufen, d.h. von einer öffentlichen Behörde oder einem Wirtschaftsprüfer kontrolliert und ihre Richtigkeit mit einem Zertifikat bestätigt werden. Der Prozess der Zertifizierung dauert etwa einen Monat, in Italien erheblich länger (vgl. Kurzinfo 5, S. 46). Damit eine Abrechnung noch für das Jahr 2006 berücksichtigt werden kann, muss sie spätestens Ende November bei der Managing Authority (MA) eingehen.

Kurzinfo 4: Kontrolle durch FLC

Die Ausgaben in einem Projekt werden nur dann erstattet, wenn sie durch quittierte Rechnungen oder Buchungen belegt sind. Die Überprüfung der Belege übernimmt die so genannte „First Level Control, FLC". Nach positiver Begutachtung stellt sie ein Zertifikat aus, das mit dem Finanzbericht bei der MA einzureichen ist. Die Zertifizierungskosten können bei der nächsten Abrechnung geltend gemacht werden. In den Ländern gibt es jeweils unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich der FLC-Stellen. Entweder handelt es sich dabei um nationale Behörden oder autorisierte Wirtschaftsprüfer (die Autorisierung erfolgt in Österreich über das Bundeskanzleramt). Es empfiehlt sich, anfangs mit den FLC-Stellen zu besprechen, welche Kosten angerechnet werden können. Wichtig sind vor allem Regelungen für die projektspezifischen Gemeinkosten, wie Büromiete, Telefon- und Kopierkosten etc.

Wie erfolgt die Berichterstattung?

Der erste Bericht (Progress Report) an die Verwaltungsbehörde ist bereits drei Monate nach Projektbeginn (und damit nach Unterzeichnen des Fördervertrages) fällig. Im Fördervertrag wird festgelegt, ob in der Folge alle sechs oder 12 Monate abgerechnet und berichtet wird. Der Nachteil einer halbjährlichen Berichterstattung ist der höhere Aufwand; allerdings ist damit der Vorteil der schnelleren Rückerstattung der Mittel verbunden. Ein Bericht an die Verwaltungsbehörde enthält den Finanzbericht (Financial Report) inkl. der Zertifikate der Partner sowie einen Überblick über die Aktivitäten (Activitiy Report) und die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (Information & Publicity Report). Die entsprechenden Formulare finden sich auf der Webseite des Alpenraumprogramms. Sobald der Bericht von der MA geprüft und genehmigt ist, werden die EFRE-Gelder an den Leitpartner überwiesen, der sie möglichst rasch an die Partner

Kurzinfo 5: Der Sonderweg Italiens

Die finanzielle Abwicklung von INTERREG-IIIB-Projekten stellt für italienische Partner eine besondere Herausforderung dar. Die First Level Control erfolgt zentral über das Italienische Ministerium für Transport und Infrastruktur. Bearbeitungszeiten von bis zu einem halben Jahr sind nicht ungewöhnlich. Die Abrechnungen können daher nur zeitverschoben berücksichtigt werden, also die 1. Abrechnung im zweiten Finanzbericht usw. Außerdem fordert das Ministerium viele zusätzliche Belege und Bestätigungen. So reicht es z.B. bei Projektangestellten nicht aus, die Lohnstreifen zusammen mit den beglaubigten Zeitaufzeichnungen einzureichen. Die Mitarbeiter müssen sich zusätzlich von der Verwaltung die Zusammensetzung ihres Gehaltes und von der Bank den tatsächlichen Eingang des Geldes bestätigen lassen. Externe Experten haben neben ihrer Rechnung und der Bankbestätigung einen Qualifikationsnachweis zu erbringen. Italienische Partner müssen also noch länger auf die Rückerstattung ihres Geldes warten als andere. Ein enger Kontakt zur FLC wird unbedingt empfohlen.

weiterzuleiten hat. Italien bildet dabei eine Ausnahme: Die Gelder werden nicht direkt an die italienischen Partner überwiesen, sondern an den „Fondo di Rotazione" mit Sitz im Finanzministerium in Rom, der sie wiederum an die Projektbeteiligten im eigenen Land weitergibt.

Öffentlichkeitsarbeit

Die MA und das JTS legen besonderen Wert darauf, dass die Projektergebnisse nicht in der Schublade verstauben. Nutznießer des Programms sollen vor allem die Bewohner des Alpenraums sein. Daher müssen Öffentlichkeitsarbeit und Informationsveranstaltungen über Projektergebnisse den Umsetzungsprozess von Anfang bis Ende begleiten. Dabei ist zu beachten, dass die Programmlogos immer deutlich sichtbar angebracht sind und auf die Kofinanzierung der EU hingewiesen wird. Kurzfassungen der wichtigsten Ergebnisse müssen in alle fünf Alpensprachen übersetzt werden.



Wie ist das Projekt abzuschließen?

Spätestens drei Monate nach offiziellem Projektende muss ein Endbericht bei der Verwaltungsbehörde eingereicht werden. Dieser hat neben den üblichen Unterlagen einen Vergleich der geplanten und realisierten Aktivitäten, eine Schilderung der Erfahrung mit transnationalen Kooperationen und einen Ausblick zu möglichen Folgeprojekten zu enthalten. Erst nach Eingang des kompletten Endberichtes werden die noch ausstehenden EFRE-Mittel angewiesen. Dabei können allerdings fünf Prozent einbehalten werden, deren Zahlung dann bis spätestens 2010 erfolgt.





III) DIE ZUSAMMENARBEIT IN DIAMONT

Die Partnerschaft in DIAMONT

Das Institut für Geographie der Universität Innsbruck ist Leitpartner im DIAMONT-Projekt. Axel Borsdorf trägt daher die Gesamtverantwortung für den reibungslosen Projektverlauf. Ulrike Tappeiner begleitet die Aktivitäten als wissenschaftliche Leiterin. Das Expertenteam setzt sich aus acht Partnern in sechs Alpenstaaten zusammen, darunter fünf wissenschaftliche Institutionen, zwei Planungsbüros und eine Gebietskörperschaft (siehe Abb. 10, S. 48). Beim ersten Treffen wurde ein Steuerungskomitee gebildet, dem je ein Vertreter jeder Partnerorganisation angehört. Wichtige Entscheidungen im Projekt werden über Mehrheitsbeschlüsse gefällt. Im Falle einer Patt-Situation entscheidet die Stimme der wissenschaftlichen Leitung (bei inhaltlichen Fragen) oder des Koordinators (bei übergeordneten Fragen). Ein elfköpfiger Beirat, dem Ruggero Schleicher-Tappeser, amtierender Generalsekretär der Alpenkonvention, als Präsident vorsitzt, kann für bestimmte Fragestellungen zu Rate gezogen werden.

Die Arbeitsschritte im Projekt

In INTERREG-Projekten werden die geplanten Aktivitäten in einzelne, voneinander abgegrenzte Arbeitspakete (Work Package, WP) untergliedert (vgl. Abb. 11, S. 49). Für jedes WP ist ein bestimmter Projektpartner verantwortlich. Am Ende steht ein WP-Abschlussbericht, der vor einer Veröffentlichung dem DIAMONT-Komitee zur Qualitätskontrolle vorgelegt werden muss. Sollen Ergebnisse wissenschaftlich publiziert werden, sind vorab alle Partner zu informieren. Durch diese Vorgehensweise können mögliche Probleme mit geistigen Eigentumsrechten vermieden werden. Es ist wichtig, die gegenseitige Informationspflicht von Anfang an gemeinsam zu vereinbaren, denn sie wird im „Eifer des Gefechts" bei der Projektumsetzung häufig vergessen.

Die einzelnen Arbeitsschritte in DIAMONT bauen aufeinander auf. Die WP-Leiter müssen sich also abstimmen und kooperieren. Zusätzlich zu den halbjährlichen Projekttreffen kommen daher jeweils einzelne Partner zur konkreten Absprache ihrer Aktivitäten zusammen.

Zu Projektbeginn beschäftigte sich eine erste Studie (WP5, Martin Boesch) mit dem schwindenden Einfluss der kulturellen Unterschiede auf die Regionalentwicklung im Alpenraum (vgl. Beitrag Falk Borsdorf ab S. 53). Eine Expertenbefragung (WP6, Vincent Briquel) beleuchtete im Anschluss die Schlüsselfragen der alpinen Entwicklung, wie etwa die Marginalisierung ländlicher Randgebiete im Gegensatz

Leitungsgremium



Axel Borsdorf
UIBK – Universität Innsbruck
Institut für Geographie



Ulrike Tappeiner
EURAC – Europäische Akademie
Bozen & Universität Innsbruck

Projektpartner



Mimi Urbanc
AMGI – Anton-Melik-Institut für Geographie, Slowenische Akademie der Wissenschaften und Künste



Vincent Briquel
CEMAGREF – Forschungsstelle für die Entwicklung von Bergregionen



Martin Boesch
FWR-HSG – Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie und Raumordnungspolitik, Hochschule St. Gallen



Tom dal Bosco
UNCEM – Nationale Union der Berggemeinden und Gebietskörperschaften



Konstanze Schöntaler
Bosch & Partner



Stefan Marzelli
ifuplan – Institut für Umweltplanung, Landschaftsplanung und Naturschutz

Abb. 10: Die Partner im DIAMONT-Projekt (Entwurf: S. Lange).

zur Urbanisierung in den Tallagen, drängende Verkehrsprobleme, den globalen Klimawandel oder Tourismusbelange (vgl. Beitrag Bender ab S. 89). Das DIAMONT-Team beschloss, im Projekt einen Schwerpunkt auf Urbanisierungsprozesse im Alpenraum zu legen. Zusammen mit Informationen zu geeigneten Indikatoren (WP7, Konstanze Schönthaler) und alpenweit verfügbaren Daten (WP8, Ulrike Tappeiner) werden mögliche Regionalentwicklungsinstrumente (WP9, Stefan Marzelli) in einer Datenbank gespeichert, die vom Bayrischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen bereitgestellt wurde. Sie dient als Informationsplattform



und sichert den Austausch zwischen den einzelnen Arbeitspaketen. Im nächsten Jahr werden Regionalvertreter zu Workshops in Testgebieten eingeladen, um den praktischen Nutzen der DIAMONT-Ergebnisse zu diskutieren (WP10, Mimi Urbanĉ). Gemäß ihrer Einwände und Kommentare werden die Indikatoren und Instrumente angepasst und in einem zweiten Workshop präsentiert (WP11, Tommaso dal Bosco). Das Endergebnis steht dann der Alpenkonvention beim Aufbau eines alpenweiten Beobachtungs- und Informationssystems (ABIS) zur Verfügung.

Zeitmanagement

Ein wichtiges Thema in INTERREG-Projekten ist das Zeitmanagement. Die vereinbarten Termine für die Abgabe von Berichten, Newsletter etc. müssen exakt eingehalten (oder die Verspätung begründet) werden. Der Leitpartner hat daher die Aufgabe, die Fristen deutlich bekannt zu geben und die Partner rechtzeitig zu erinnern. Eine freundschaftliche Atmosphäre zwischen den einzelnen Mitarbeitern

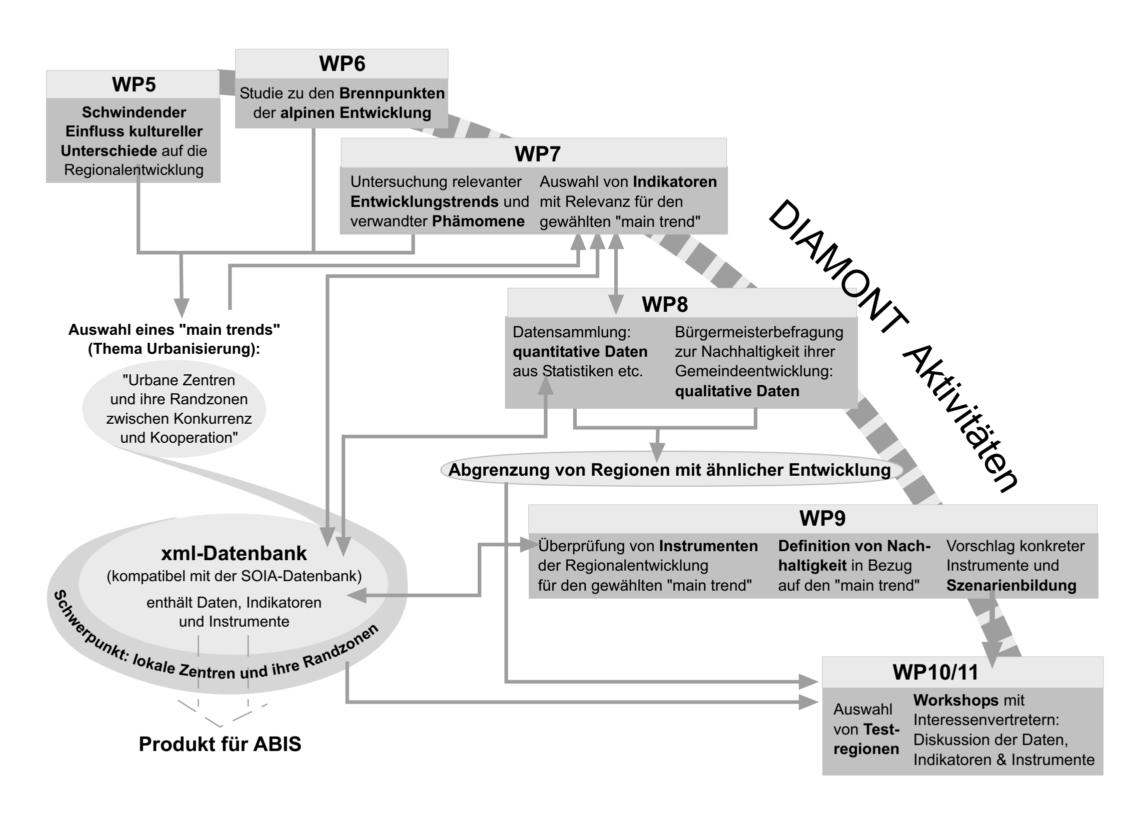


Abb. 11: Die Arbeitsschritte in DIAMONT (Entwurf: S. Lange).

scheint der Schlüssel zum Erfolg zu sein. Hält ein Partner die Termine chronisch nicht ein, muss der Leitpartner den Grund für die Verzögerung oder das Desinteresse klären. Meist stecken Unzufriedenheiten dahinter, die man in Gesprächen oft ausräumen kann. Alle Mitarbeiter sind verpflichtet, ihre Arbeitsstunden im Projekt zu dokumentieren. Bei einer möglichen Kontrolle des Projektes („Second Level Control“) müssen sie lückenlos vorliegen.

Konfliktlösung

Der Alpenraum vereint viele unterschiedliche Kulturen, was Kommunikationsformen, Arbeitsweisen oder Sprachen betrifft. Außerdem haben Wissenschaftler oft andere Vorstellungen und Ziele als Behörden oder Planungsbüros. Konflikte sind daher vorprogrammiert. Nimmt man sich bereits bei der Planung und Absprache der einzelnen Arbeitsschritte viel Zeit, Fragen zu klären, erfolgt die Projektabwicklung meist reibungslos. Oft ist die Zeit bei Projekttreffen jedoch knapp bemessen. Arbeiten werden begonnen, ohne zuvor das Konzept ausreichend besprochen zu haben. Das Ergebnis entspricht dann häufig nicht den Erwartungen der anderen Partner. In solchen Situationen ist es wichtig, bei der Konfliktlösung nur auf der Sachebene zu argumentieren und persönliche Angriffe zu vermeiden. Tauchen Sprachbarrieren als Problem auf, können gleichsprachige Partner bei der Vermittlung helfen. Toleranz und Respekt vor anderen Denk- und Handlungsmustern tragen entscheidend zum gemeinsamen Erfolg bei. Am besten lässt sich tagsüber über inhaltliche Fragen diskutieren, wenn man abends bereits gemütlich ein Glas Wein zusammen getrunken hat. Denn auch hier gilt: Je besser die Atmosphäre in der Partnerschaft, umso leichter lassen sich Missverständnisse klären und umso konstruktiver kann Kritik geäußert werden. Letztendlich trägt die Vielfalt der Kulturen und Disziplinen dazu bei, den eigenen Horizont zu erweitern.

IV) FAZIT

Am Ende stellt sich die Frage, ob Universitäten das „Wagnis INTERREG IIIB“ auf sich nehmen sollten. Dafür spricht, dass die Genehmigungsrate in den letzten sechs Jahren mit durchschnittlich über 38 Prozent der eingereichten Anträge relativ hoch lag (vgl. Abb. 12, S. 51). Im nachfolgenden Alpenraumprogramm ab 2007 (AS II) müssen vollständige Anträge erst dann eingereicht werden, wenn ein erster kurzer Überblick über die Projektidee positiv begutachtet wurde. Damit wird vermieden, dass Institutionen viel Kosten und Energie in einen Antrag investieren, der dann nur geringe Chancen auf Genehmigung hat. Der hohe administrative Aufwand soll laut JTS-Mitarbeiter im AS II verringert werden. Auch die Kofinanzie-

rungsrate wird höchstwahrscheinlich in Zukunft mehr als 50 Prozent betragen. Der Spielraum bei der Projektumsetzung bleibt allerdings weiterhin eng, weshalb die finanziellen Aufwendungen von Anfang an sehr sorgfältig geplant werden müssen. Die JTS-Mitarbeiter sind zwar dafür verantwortlich, das Einhalten der Vereinbarungen zu überprüfen, sie helfen aber bei allen Unklarheiten gerne weiter. Dabei ist die Zusammenarbeit sehr konstruktiv und kollegial. Probleme müssen also nicht vertuscht, sondern können offen angesprochen und gemeinsam gelöst werden.

Das neue Alpenraumprogramm hat eine stärker strategische Ausrichtung, als dies bisher der Fall war. Am Ende der Projekte haben konkrete innovative „Produkte" zu stehen, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Alpenraums (und dabei vor allem der klein- und mittelständischen Betriebe) stärken. Damit soll vermieden werden, dass mit den EFRE-Mitteln vor allem „Papier produziert" wird. Universitäten müssen also bereit sind, sehr anwendungsorientierte Forschung zu betreiben und dabei mit Behördenvertretern auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zusammenzuarbeiten. Der neue Schwerpunkt des AS II legt nahe, dass Forschungseinrichtungen in Zukunft eher als Projekt- denn als Leitpartner an INTERREG-Aktivitäten teilnehmen werden.

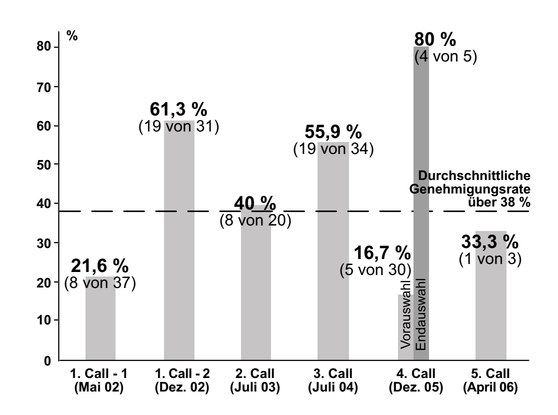


Abb. 12: Genehmigungsquote von INTERREG-Projekten im Alpenraumprogramm (nach Angaben der ÖROK[3]). Im 4. Call wurden erstmals in einem 2-stufigen Verfahren aus 30 Interessensbekundungen fünf Projekte eingeladen, einen vollständigen Antrag einzureichen. Davon wurden vier genehmigt (Entwurf: S. Lange).

Quellenangaben

[1] Internetquelle: Bundesministerium für Finanzen (BMF) 2006: http://eu2006.bmf.gv.at/de/sterreichUnd-DieEU/_start.htm (abgefragt am 21. September 2006).

[2] Internetquelle: Bundeskanzleramt Österreich (Strukturfonds in Österreich) 2006: http://www.europa.gv.at/ (abgefragt am 21. September 2006).

[3] Internetquelle: Örok 2006: http://interreg3b.oerok.gv.at/channels/alpinespace/aktuelles_programm/Programmumsetzung/index.php (abgefragt am 13. Oktober 2006).



Kulturelle Einflussfaktoren auf Raumordnung und Regionalpolitik

Österreichs Sonderstellung



Autor:

Mag. Falk Florian Borsdorf

Höttinger Au 40b

6020 Innsbruck

Email: Falk.Borsdorf@gmx.at

Tel. ++43-(0)5238-88177

Kultur als soziales Phänomen wurde seit Anfang der 1990er Jahre vermehrt in das Zentrum wissenschaftlicher Expertise gerückt. Die Zeit der „großen Erzählungen" schien vorüber, da bot sich Kultur als jenes neue Ordnungssystem an, welches unsere geistige Existenz am tiefsten zu prägen vermag. In dieser neuen Relevanz von Kultur für Werte, gesellschaftliche Normen und nicht zuletzt auch politisches Handeln wurden die Formen des Zusammenlebens von Menschen neu definiert. Als zentrale Annahme war in diesem Zusammenhang häufig die Rede von einem „Konflikt zwischen den Trägern unterschiedlicher Kulturen" (vgl. Huntington 1993). Die von Samuel P. Huntington 1993 in einem in „Foreign Affairs" erschienenen Aufsatz geäußerte Theorie vom „clash of civilisations" machte sehr schnell die Runde in den Sozial- und Kulturwissenschaften und wurde somit zu einem der zentralen Aufhänger für die Vermutung, dass nicht mehr die ideologischen Antagonismen, sondern die in unserer Lebenswelt existenten kulturellen Unterschiedlichkeiten die Konstruktion unseres Umfelds nachhaltig beeinflussen.

Im Lichte dieser neuen Trends rückte die Frage nach einer möglichen Relevanz kultureller Faktoren für Entwicklung ganz allgemein immer deutlicher in den Vordergrund (vgl. Faschingeder 2004). Für die nachhaltige Entwicklung im Alpenraum galten kulturelle Einflüsse als möglicherweise wichtig. Zentrale Ziele der Alpenkonvention sind zumindest so formuliert worden, dass Kultur und deren mancherorts prägende Wirkung auf Regionalentwicklung und Regionalpolitik nicht gefährdet werden soll.

1. Eine interdisziplinäre Studie zu kulturellen Auswirkungen auf Regionalpolitik in den sechs Mitgliedstaaten der Alpenkonvention (Arbeitspaket 5 des Projekts DIAMONT)

Das internationale und transdisziplinäre Projekt DIAMONT griff den Faktor Kultur als möglichen Gestalter von Regionalentwicklung in einem eigenen Arbeitspaket auf, das von den Schweizer Partnern konzipiert, im gesamten Forschungskonsortium diskutiert und von allen Projektpartnern in den sechs Alpenstaaten in gleicher Methodik durchgeführt wurde. Diese Studie und ihr Endbericht (Boesch 2006) bilden die Grundlagen der folgenden Ausführungen, wobei hier jedoch die österreichische Situation in den Vordergrund des Interesses gerückt werden soll, denn interessanterweise ergaben die Befragungen ein Bild, das Österreich als Sonderfall bezüglich kultureller Einflüsse auf Regionalpolitik erscheinen lässt.

1.1. Problemstellung, Ziele und Forschungsinteresse

Das „Arbeitspaket 5" des DIAMONT-Projekts untersuchte den Einfluss kultureller Differenzen und Eigenheiten auf Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Sechs Projektteams aus den Alpenländern Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich, der Schweiz und Slowenien trugen aktiv zum Projektfortschritt bei und stellten dafür ihre Ergebnisse dem Endbericht zur Verfügung. Im Einzelnen waren folgende Arbeitsschritte notwendig:

- Konzeption der Analyse: Methodik, Operationalisierung, Analyse, Auswertung, Untersuchung der Strukturen, Aufgaben und generellen Ziele regionaler Entwicklung in Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich, der Schweiz und Slowenien;
- Interpretation der Ergebnisse hinsichtlich der Ziele, der Institutionalisierung sowie der Instrumente und Optionen von Raumplanung und regionaler Entwicklung in den genannten Ländern;
- Zusammenstellung der Ergebnisse als Basis für die Interpretation der Resultate in den einzelnen Regionen.

Um diese Aspekte in eine adäquate Form bringen zu können, arbeitete das Projektteam drei zentrale Fragestellungen aus:

- Welche regionalpolitischen Zielvorstellungen gelten als vordringlich in den betreffenden Staaten, wenn es um nachhaltige Regionalentwicklung geht? Führen diese unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen zu Differenzen in Struktur, Aufgaben und Zielen von regionaler Entwicklung?





- Welche Leitideen führen zu einer Konvergenz oder Divergenz bei den Zielen von nachhaltiger Regionalentwicklung in den Ländern der Alpenkonvention? Welche dieser Konzepte bringen die spezielle Rolle kultureller Faktoren für die Regionalentwicklung in den betreffenden Ländern zum Ausdruck?
- Bis zu welchem Grad führen kulturelle Faktoren zu Divergenzen bezüglich nachhaltiger Regionalentwicklung und der Implementierung ihrer Ziele?

Die Untersuchung dieser Fragen bezog eine Reihe zentraler Annahmen und Hypothesen über den Sachverhalt sowie Forschungs- und Analysewerkzeuge ein. Der in der Studie unternommene Vergleich zwischen den Einzelfällen folgte einer Mehrebenenanalyse, nämlich auf staatlichem Niveau, also zwischen den Staaten der Alpenkonvention (vgl. Karte auf S. 29), und auf regionalem Niveau innerhalb dieser Länder, indem dort die regionalen Unterschiede von Planungsmilieu und Planungskultur untersucht wurden.

Die Ziele der Untersuchung konzentrierten sich im Wesentlichen auf:

- die Vertiefung des Verständnisses für kulturelle Einflüsse auf die nachhaltige Regionalentwicklung in den Alpen,
- die Etablierung einer soliden Basis für den wissenschaftlichen Diskurs,
- die Erfassung des Einflusses von kulturellen Ähnlichkeiten, Unterschieden und Eigenheiten in jeder alpinen Region und
- die Schaffung einer soliden Basis für das „Monitoring von Nachhaltigkeit“ in der Regionalentwicklung alpiner Regionen, wie dies auch von der Alpenkonvention vorgesehen wird.

Das zentrale Forschungsinteresse bezog sich also hauptsächlich auf die Darstellung kultureller Einflussfaktoren wie Werte, Meinungen und spezifische Ziele regionaler politischer Akteure und auf die Regelwerke von Regionalpolitik und -entwicklung allgemein. Haben sich hier kulturell bedingte Unterschiede in den untersuchten Alpenkonventions-Signatarstaaten ergeben? Des Weiteren ging es um die Beschreibung der unterschiedlichen Zugänge, Strukturen, Aufgaben und Zielvorstellungen von Regionalpolitik in den Alpen. Sind diese Unterschiede tatsächlich „kulturell bedingt“ oder spielten hier andere Faktoren eine noch größere Rolle? Zuletzt war dem Projekt auch die ikonographische Illustration von Maßnahmen, Werkzeugen und Institutionen der Regionalpolitik in den Alpenländern wichtig.

1.2. Begriffe und Hypothesen

Zentral für jede Analyse sozialer Phänomene und damit auch von Regionalentwicklung ist die Definition der grundlegenden Begriffe. Das mit der Vorbereitung und Durchführung der Studie betraute Projektteam verstand „Kultur“ als ein sehr breites und offenes Konzept, welches neben sozialem Handeln auch die wichtigsten Denkmuster umfasst. Kultur meint in dieser Diktion also die Summe aller Meinungen, Visionen und Standpunkte von Menschen, sozialen Gruppen, regionalen Einwohnern, Nationen, welche deren Umgang mit dem Leben, dem Einfluss auf die Umwelt und dem Versuch, der eigenen Existenz einen Sinn zu geben, zusammenhängt. Kulturelle Einflüsse auf Regionalentwicklung wären gemäß dieser Lesart jene durch für eine bestimmte Region „typische“ Meinungen, Visionen und Standpunkte von Menschen ausgelösten Entscheidungen, welche die Entwicklung vor Ort nachhaltig zu prägen vermochten.

In eine Beziehung mit diesem Kulturbegriff gesetzt ist „Nachhaltigkeit“ als jene Kultur zu bezeichnen, welche ökologische, soziale und wirtschaftliche Ressourcen rücksichtsvoll behandelt und sie für nächste Generationen zu erhalten versucht. Zu diesem Verständnis von Kultur gehört im Weiteren natürlich auch die Annahme, dass sich Kulturen regional voneinander unterscheiden. Das heißt natürlich auch, dass sich unterschiedliche Alpenregionen hinsichtlich ihrer Kultur voneinander abgrenzen lassen.

„Regionale Entwicklung“ wurde als ein Konzept begriffen, das – ähnlich komplex wie der Kulturbegriff – im Wesentlichen davon abhängig ist, welche seiner vielen Dimensionen der jeweilige Untersuchende in seine Analyse mit einbezieht. Entwicklung kann als Wandel in jedweder Form begriffen werden. Unter wertendem Gesichtspunkt kann es also positive und negative Entwicklungen (im Sinne von Veränderung) geben. Daneben existiert aber auch eine normative Konnotation des Begriffes, wonach Entwicklung zielgerichtet auf eine gewünschte Endsituation hinarbeitet. Diese Deutung liegt in der Regel dem Begriff „Regionalentwicklung“ zugrunde. Es liegt somit auf der Hand, dass diese Semantik Regionalentwicklung in die Nähe der Regulationstheorie rückt.

Den DIAMONT-Projektpartnern war dieser Begriffsdualismus wohl bewusst. Wo es also ging, unterschieden sie „regionale Entwicklung“ oder „räumliche Ordnung“ (als Neutra) von „Regionalentwicklung“ und „Raumordnung“ (als Desiderata).

Auf der „Regulationstheorie“ aufbauend können private ökonomische Aktivitäten in zwei große Untergruppen unterschieden werden: Private wirtschaftliche Aktivitäten und soziokulturelle Meinungen und Aktivitäten bilden so die Basis für formale

öffentliche Entscheidungen. Dies schließt die Möglichkeit kultureller Einflüsse auf solche Entscheidungen nicht von vornherein aus.

Insofern kann „Regionalpolitik" als ein Satz von Versuchen politischer Entscheidungsträger verstanden werden, die regionale Entwicklung in eine wünschenswerte Richtung zu verändern oder sie zumindest zu beeinflussen. Gemeinsame Ziele von Regionalpolitik umfassen in der Regel die Förderung der Wettbewerbsvorteile einer Region, den Ausgleich regionaler und lokaler Disparitäten und die Anpassung an die Erwartungshaltungen und Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung. Wenn ein entsprechender Handlungsspielraum für die Entscheidungsträger gegeben ist, kann Regionalpolitik regionale Strukturen nicht unwesentlich beeinflussen.

Aufbauend auf diesen Begriffsdefinitionen wurde eine Reihe von Hypothesen aufgestellt, welche in weiterer Folge auf ihre Stichhaltigkeit überprüft werden sollen. Zu diesen gehören:

1. die Annahme, dass in den letzten Dekaden Modernisierung und Globalisierung einen enormen Einfluss auf soziale, wirtschaftliche und ökologische Belange gewonnen haben. Es gibt daher Hinweise, dass sich nicht nur regionale Entwicklungen, sondern auch Entwicklungsziele einander angleichen. Dies lässt regional-kulturelle Unterschiede als Faktoren von Regionalentwicklung immer unwichtiger erscheinen.
2. die Vermutung, dass private und öffentliche Investitionen, Produktion und Konsumentenverhalten als die noch verbleibenden regionalspezifischen Einflussfaktoren angesehen werden können. Eine grundlegende Tendenz legt diesbezüglich nahe, dass der freie Zugang zu Gütern aller Art zum Abbau von Grenzen und Hindernissen in Bereichen geführt hat, die bis dato von regionalen Identität bestimmt wurden.
3. die einschränkende Annahme, dass es, im Gegensatz zu den beiden anderen Hypothesen, jedoch weiterhin Bemühungen regionaler Akteure gibt, lokale Lebensbedingungen in einer den Gegebenheiten der jeweiligen Region angemessenen Art und Weise (nachhaltig) weiterzuentwickeln und die kulturellen Eigenarten der Regionen zu erhalten. Dennoch bedeutet Regionalpolitik auch in diesen Bereichen lediglich die Bereitstellung regionaler Antworten auf globale Entwicklungen sowie auf die Globalisierung im Allgemeinen.

Diese Hypothesen sollten in weiterer Folge auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft werden.

1.3. Forschungsmethodik

Die Analyse der auf Regionalpolitik wirkenden kulturellen Einflussfaktoren wurde als Mehr- oder besser Zweiebenenanalyse in komparatistischer Methodik konzipiert. Erstens wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede unter den sechs Mitgliedsstaaten der Alpenkonvention herausgearbeitet. Zweitens spielten auch Verschiedenheiten auf regionaler Ebene innerhalb dieser Länder eine entscheidende Rolle.

Bei diesen Vergleichen ist natürlich der Hinweis auf den Unterschied zwischen föderalen/dezentralen und unitarischen/zentral gesteuerten Formen der Entscheidungsfindung in der Regionalpolitik unerlässlich. In allen untersuchten Ländern finden wir zwar mehr oder weniger hierarchische Entscheidungsstrukturen vor, mit verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung sowie divergierenden finanziellen Quellen und Subventionen, aber die Gewichtung derselben unterscheidet sich von Staat zu Staat deutlich voneinander. Das Verhältnis von bundesstaatlich und zentralstaatlich orientierten politischen Systemen ist unter den Alpenländern ausgewogen: Während Frankreich, Italien und Slowenien stark unitarisch verfasst sind, wobei sich ein erheblicher Machtanteil in den nationalen Regierungen konzentriert, finden wir in Deutschland, Österreich und der Schweiz mehr oder weniger ausgeprägt föderalistische Entscheidungsstrukturen vor. Kennzeichnend für den Föderalismus in den drei angesprochenen Ländern sind eine von ihren Verfassungen definierte Aufgabenteilung (Stichwort „Subsidiarität“) zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten (Bundesländer in Deutschland und Österreich, Kantone in der Schweiz) und ein Zweikammernsystem. Es ging also auch darum, die richtige Ebene politischer Entscheidungsfindung in der Regionalpolitik auszumachen, bevor sie einer genaueren Analyse unterzogen werden kann.

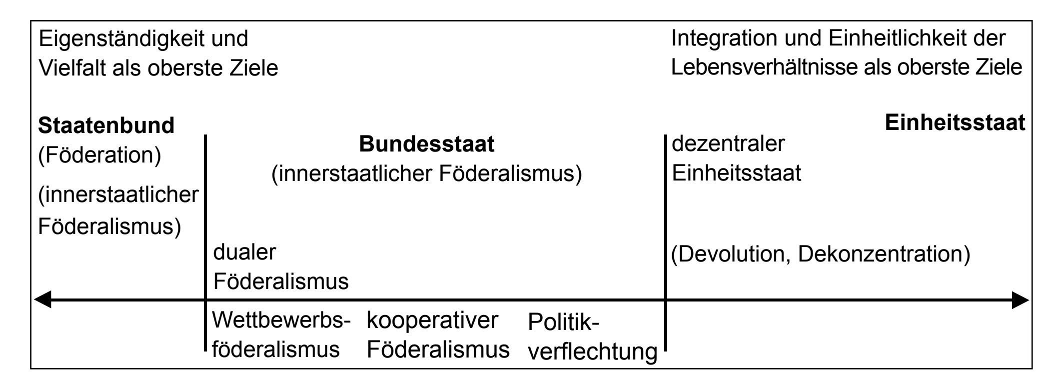


Abb. 13: Ziele und Ausprägungen des Föderalismus nach Sturm & Zimmermann-Steinhart (2005).



Die Studie untersuchte daher die Zielvorstellungen und Implementierung von Regionalpolitik, wobei vor allem folgende Aspekte eine zentrale Rolle spielten:

- Art und Umfang regionalpolitischer Entscheidungen sowie Bezüge zur nachhaltigen Entwicklung;
- Unterschiede bei den Zielen von Regionalpolitik und die etwaige Rolle kultureller Faktoren in diesem Zusammenhang;
- regulative Korrekturen globaler Marktbedingungen auf regionaler Ebene;
- die Rolle kultureller Faktoren für die Implementierung von Regionalpolitik.

Basis des Vergleichs unter den sechs Ländern war ein einheitlicher Fragebogen, der alle zentralen Felder abdeckte, die für die Studie als wesentlich erachtet wurden, wie zum Beispiel Landwirtschaft, Tourismus oder öffentlicher Personenverkehr.

Der Abschlussbericht wurde vom Schweizer Team unter Federführung von Martin Boesch verfasst. In diesem Report wurden die Ergebnisse aus den sechs Partnerländern systematisch untersucht und miteinander verglichen, wobei vor allem die Frage im Mittelpunkt stand, welche kulturellen Einflüsse auf Regionalentwicklung wirken konnten oder bei der Formulierung regionalpolitischer Ziele möglicherweise im Vordergrund standen. Der gewählte wissenschaftliche Zugang lässt sich also als heuristisch, qualitativ und komparatistisch beschreiben. Er folgt – wie auch die hier folgenden Ausführungen – einer hermeneutisch-interpretativen Logik.

1.4. Ergebnisse der länderübergreifenden Studie allgemein

Das Arbeitspaket 5 des DIAMONT-Projekts kam insgesamt zu dem Ergebnis, dass kulturelle Einflüsse auf regionale Entwicklung und Regionalpolitik weniger wichtig sind als beispielsweise sozioökonomische Faktoren. In allen untersuchten Regionen des Alpenraumes identifizierten die Autoren des Abschlussberichts eine gemeinsame und generelle Tendenz der Regionalpolitik darin, dass regionale sozioökonomische Disparitäten zugunsten eines Ausbaus von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit reduziert werden sollen. Disparitätenreduktion und internationale Wettbewerbsfähigkeit im globalisierten Raum bedingen aber den Abbau kultureller und kulturräumlicher Unterschiede, der, wie die Studie ergab, im Alpenraum bereits weit fortgeschritten ist. Sozioökonomische Faktoren wie Innovation und Produktivität werden auch im Alpenraum zu immer wichtigeren Determinanten von regionaler Entwicklung und Regionalpolitik.

Gemeinsam ist allen Regionen auch der Bezug auf das Ziel der Nachhaltigkeit und nachhaltigen Regionalentwicklung. In den meisten Fällen kommen darüber hinaus Versuche zur Herstellung partizipativer Prozesse (Bürgerbeteiligung) zum Tragen,

verbunden mit der Suche nach der optimalen Mischung aus Bottom-up- und Top-down-Formen der Entscheidungsfindung in der Regionalpolitik.

Ein genauerer Blick auf die institutionellen Aspekte von Regionalpolitik legt jedoch einige große Unterschiede zwischen den Ländern des Alpenraumes offen: Obwohl meistens Regierungsstellen oder Agenturen die Kontrolle über die Implementierung von Regionalpolitik haben, sind die Unterschiede in puncto territorialer Geometrie offenkundig, denn nicht überall zeichnet dieselbe Verwaltungsebene für die Gestaltung und Implementierung regionalpolitischer Entscheidungen und Rahmenbedingungen verantwortlich. Im Gegenteil, die Länder unterscheiden sich etwa hinsichtlich der Niveaus, auf denen regionalpolitische Entscheidungen getroffen werden, deutlich voneinander.

Die Autoren des länderübergreifenden Abschlussberichts waren sich einig, dass trotz aller in den Ergebnissen auffindbarer Hinweise auf die Wichtigkeit zivilgesellschaftlicher Partizipationsformen in den Alpenländern, welche freilich auch für die Regionalpolitik eine Rolle spielen, entscheidende Unterschiedlichkeiten vor allem dort auffindbar sind, wo es um die Art und den Umfang der Möglichkeiten zu Teilhabe geht. In manchen Ländern wie etwa der Schweiz wird das Volk mittels direktdemokratischer Verfahren relativ unmittelbar in regionalpolitische Entscheidungen mit eingebunden. Diese Chance steht in Ländern wie Österreich oder gar Italien bzw. Frankreich der lokalen und regionalen Bevölkerung weitaus seltener oder gar nicht zur Verfügung.

Alles in allem seien – so die Autoren – traditionelle Einflüsse kultureller Faktoren auf Regionalpolitik immer weniger wichtig. Die Regionalpolitik folgt den Gesetzmäßigkeiten global relevanter Standortfaktoren und ist somit weniger abhängig vom Einfluss der Regionalkultur.

Das Arbeitspaket sollte auch eine Antwort auf die Frage bringen, ob Kulturfaktoren für Monitoringprozesse, etwa im Rahmen des Alpinen Beobachtungs- und Informationssystems ABIS (SOIA) der Alpenkonvention, eine Rolle spielen können. In dieser Hinsicht wird festgestellt, dass sich die traditionelle Regionalkultur als Indikator für regionale Unterschiede weniger eignet. Dennoch stellen Regionalidentitäten ein Repertoire an Profilen und Strategien zur Verfügung, mit dem zukünftige Herausforderungen adäquat gemeistert werden können, so die Verfasser des Abschlussberichts.





2. Zur Sonderstellung Österreichs hinsichtlich kultureller Einflussfaktoren auf Regionalentwicklung und Regionalpolitik

Obwohl das allgemeine Fazit einer schwindenden Bedeutung kultureller Einflüsse auf regionalpolitische Entscheidungsfindung zugunsten von Standortfaktoren und wirtschaftlichen Erwägungen für das Gesamtergebnis der Studie als treffend bezeichnet werden muss, so ist dennoch auf die österreichische Sonderstellung zu verweisen. Ein Blick auf die Ergebnisse der Befragung in Österreich legt nahe, dass kulturelle Faktoren hier mancherorts nichts von ihrer Virulenz und Aktualität für die Regionalentwicklung verloren haben und von einem Bedeutungsverlust dieser Einflussgröße folglich nicht die Rede sein kann. Mit anderen Worten: Die Ergebnisse der Studie ergaben für Österreich das Resultat, dass kulturelle Leitbilder regionalpolitische Entscheidungen mitbestimmen. Um dies deutlich zu machen, sollen im Folgenden die österreichischen Ergebnisse der Studie nochmals eine kritische Würdigung erfahren.

Diese ungebrochene Wichtigkeit von Kultur für regionalpolitische Entscheidungen ist eng verknüpft mit strukturellen Gegebenheiten in Österreich:

- Österreich fehlt ein einheitliches Bundesraumordnungsgesetz. Das bedeutet auch, dass Raumordnung und Regionalpolitik in Österreich nicht zentral gesteuert sind. Im Gegensatz zu seinen Nachbarländern weist Österreichs Verwaltungsarchitektur nämlich ein außerordentlich hohes Maß an Komplexität auf, denn dezentrale Entscheidungskompetenzen in diesem Bereich schaffen eine Vielzahl regionalpolitischer Entscheidungsträger: Länder, Gemeinden, Bezirkshauptmannschaften und sogar Interessensvertretungen nehmen je nach Materie eine sehr prominente Stellung bei regionalpolitischen Entscheidungsprozessen ein. Angesichts dieser hohen Komplexität muss also davon ausgegangen werden, dass österreichische Regionalpolitik aufgrund des großen Gestaltungsspielraums regionaler und lokaler Entscheidungsträger in diesem Bereich kein holistisches Gesamtkonzept, sondern nur eine Summe von zum Teil miteinander in Widerspruch stehenden Entscheidungen sein kann.
- Die starke Konsensorientierung in der politischen Entscheidungsfindung (Stichwort Sozialpartnerschaft) als Strukturmerkmal der österreichischen Politik und die damit verbundene sektorale Orientierung der Regionalpolitik, welche eine entscheidende Rolle bei der Formulierung politischer Zielvorstellungen spielt. Konkret heißt das, dass Kosten-Nutzen-Kalküle bei regionalpolitischen Entscheidungen hinter den Konsens zwischen Interessengruppen zurücktreten.
- Die EU-Mitgliedschaft des Landes, welche Österreich erstmals in den Genuss von Förderungen aus den Strukturfonds der Europäischen Union gebracht hat[1].

Diese drei Faktoren müssen berücksichtigt werden, wenn es um die Analyse kultureller Einflüsse auf Regionalpolitik geht.

Verschiedene Zugänge zu Regionalpolitik in den Partnerländern der Alpenkonvention

In den verschiedenen Alpenstaaten divergieren die regionalpolitischen Konzeptionen stark. Diese Unterschiedlichkeiten sind sowohl von verschiedenen staatsrechtlichen Traditionen abhängig als auch vom weit auseinanderklaffenden Verständnis von dem, was Raumplanung zu leisten hat. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob es für die Regionalpolitik gesetzliche Grundlagen gibt. Bei Österreich als Bundesstaat ist dies nicht der Fall, denn gesetzliche Bestimmungen im Bereich Raumordnung und Regionalentwicklung existieren sehr wohl auf Bundesländerebene, aber nicht zentral beim Bund.

Besonders der Vergleich mit den Nachbarländern lässt Österreichs einzigartige und für regionalkulturelle Eigenarten besonders zugängliche Herangehensweise umso deutlicher zutage treten. Dies ist im Vergleich mit den Ländern mit romanischer Rechtstradition vielleicht noch verständlich, erstaunlich ist aber, dass Deutschland mit seinem hierarchischen System der Raumordnung und auch die Schweiz viel striktere Ordnungssysteme entwickelt haben. So kann die österreichische Form der Regionalpolitik im Gegensatz etwa zur Schweiz (hier finden wir ja eine hohe Planungsdichte vor, da es für Regionalpolitik eine ganze Reihe von eigenen Gesetzen gibt) als „wenig regulativ“ bezeichnet werden[2]. Damit ist die Schweizer Eidgenossenschaft verglichen mit Österreich „föderalistisch mit hoher Planungskultur“. Verglichen mit der Bundesrepublik Deutschland, wo mit der Bundesraumordnung und der Ministerkonferenz zentrale Institutionen bestehen, ist Österreichs Zugang dezentral und lässt den Kommunen sehr viel Spielraum.

Zentral – dezentral: Kulturelle Unterschiede grundlegend für die Staatsordnung?

Vertikale Gewaltenteilung zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen gilt für föderalistische politische Systeme[3] als kennzeichnend. Föderalismus im weiteren Sinn meint eine staatliche oder gesellschaftliche Institutionsordnung, welche aus einem Bund und mehreren selbständigen Teilen besteht. Im institutionell-staatsrechtlichen Sinn besteht ein föderalistisches System aus Gliedstaaten und dem durch Zusammenschluss gebildeten Zentralstaat. Vom Einheitsstaat unterscheidet sich der Föderalismus daher dadurch, dass die wichtigsten Strukturelemente von Staatlichkeit auf der Ebene des Zentralstaats und auf jener der Gliedstaaten vorhanden sind. Die Ziele des Föderalismus sind die Aufgliederung und Zähmung politischer Macht



durch vertikale Gewaltenteilung, der Minoritätenschutz durch territoriale Eigenständigkeit und die Integration heterogener Gesellschaften bei Wahrung relativer Autonomie der Gliedstaaten. Grundsätzlich kann eine solche Struktur natürlich auch historische Ursachen haben, allerdings in den meisten Fällen nur im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Konfliktpotentialen. Die historischen und teilweise auch noch immer aktuellen Bedeutungen der Konfliktlinien Religion (zwischen Katholizismus und Protestantismus) und Sprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rätisch) haben etwa in der Schweiz zur Herausbildung einer Institutionsordnung geführt, welche die innergesellschaftliche Heterogenität des Landes widerspiegelt. Es entwickelte sich durch „föderativen Zusammenschluss" (Bottom-up-Prinzip), vor allem nach Beendigung des Bürgerkriegs von 1847 jenes politische System heraus, welches wir als Prototyp einer föderalistischen Ordnung kennen (vgl. Pelinka 2005: 184 ff.). Kulturelle Faktoren haben damit ohne jeden Zweifel Einfluss auf die staatsrechtliche Ordnung in der Schweiz genommen.

Auch in Österreich lässt sich neben einer horizontalen eine vertikale Aufteilung der Staatsaufgaben erkennen: Obwohl ein Großteil der Entscheidungen zentral in Wien getroffen wird, existieren einzelne Politikfelder, in welchen die Gesetzgebung in den Bundesländern erfolgt. Das Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung, welches den Ländern Aufgaben des Vollzugs von Bundesgesetzgebung in einzelnen Bereichen überträgt, komplettiert das Bild einer deutlich erkennbaren Machtdiffusion in Raumordnung und Regionalpolitik.

Diese Aufteilung der Staatsfunktionen in Österreich hat historische Hintergründe: Das bundesstaatliche Prinzip in der österreichischen Verfassung entstand in der Phase unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg: Mit dem Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie bildeten sich auf revolutionärem Weg auch eigene Landesversammlungen. Ein Versuch der Provisorischen Nationalversammlung vom 30.10.1918, diese Entwicklungen zu unterbinden, misslang, und so konnte letzten Endes nur ein Einvernehmen über eine bundesstaatliche Struktur hergestellt werden. Das föderalistische Prinzip verfestigte sich mit dem Beitritt der einzelnen Gliedstaaten zur bundesstaatlichen Republik Deutsch-Österreich im November 1918 (vgl. Esterbauer 1995: 73 ff.). Es kann daher angenommen werden, dass in dieser Phase auch das Bewusstsein für innerösterreichisch-kulturelle Differenzen bei der Entscheidung für eine bundesstaatliche Ordnung großen Einfluss hatte.

Das soll natürlich nicht heißen, dass „alles was es für eine föderalistische Ordnung brauche" notwendigerweise mit kulturellen Unterschieden zusammenhängen würde. So hat die Republik Italien einen sehr zentralistischen Aufbau. Hier haben die Regionen in der Regel einen eher geringen Stellenwert. Jedoch waren kulturelle

Verschiedenheiten auch dafür verantwortlich, dass einzelnen Regionen wie Trentino-Südtirol und dem Aosta-Tal ein Sonderstatut und Autonomie in einzelnen Bereichen gewährt würden. Mit anderen Worten: Auch wenn der Zusammenhang zwischen Kultur und Staatsordnung nicht immer ursächlich zu begreifen ist, so können kulturelle Unterschiede autonome Strukturen verlangen, wenn dies hilft, innergesellschaftlichen Konflikten auf friedlichem Weg zu begegnen.

Österreichs Beitritt zur Europäischen Union – Beschleunigung oder Bremsung kulturell-divergenter Regionalpolitiken?

Als treibende Kräfte für divergierende regionalpolitische Entscheidungen in Österreich würden Kultur, Wertesysteme, tradierte Normen und Geisteshaltungen prinzipiell in Frage kommen. Zwei weitere bedeutende Faktoren wären die Alpenkonvention und die Europäische Regionalpolitik. In Österreich fand aber insbesondere auch durch den EU-Beitritt 1995 eine große Umwälzung in der Regionalpolitik statt: Seit diesem Zeitpunkt existieren mehrjährige europäische Regionalentwicklungsprogramme mit guter finanzieller Ausstattung. Vor allem gibt es nun erstmals auch für Regionalpolitik zweckgebundene finanzielle Mittel, was im österreichischen Kontext ein Novum darstellt. Alle Programme des Strukturfonds der EU, wie beispielsweise die Ziel-5b-Förderung oder auch verschiedene Interreg-Programme (vgl. Grafik S. 40), sind seit dem 1.1.1995 auch für die Regionen der Republik Österreich zugänglich. Dafür mussten natürlich mit der Gründung von Trägervereinen in den Fördergebieten und ähnlichen Initiativen neue Strukturen geschaffen werden. Zudem bildeten sich neue Expertisen im Projektmanagement aus, und es wurden für Österreich neue Formen der Ex-ante- und Ex-post-Evaluation eingeführt. Vor dem EU-Beitritt war es z.B. für das Land Salzburg schwer, an INTERREG-Programmen mit dem benachbarten Bayern teilzunehmen. Seither haben sich die Möglichkeiten hier natürlich vergrößert, so dass nun nicht mehr nur EU-Gelder für derlei Initiativen abgerufen werden können, sondern auch nationale Subventionen in die Regionalpolitik fließen, welche es zuvor nicht gab.

2.1. Der Einfluss kultureller Faktoren auf die Regionalentwicklung in Österreich

Kulturelle Faktoren wie etwa Sprache, die Existenz von Minderheiten, traditionelle kulturelle Werte und Charakteristika können einen starken Einfluss auf die Regionalpolitik ausüben. Die DIAMONT-Studie ging an dieses Phänomen mit einer Mischung aus geschlossenen und offenen Fragestellungen heran. Beginnend mit einigen Auswahlfragen, die sich vor allem auf die Einschätzungen der Befragten bezüglich der Stärke des Einflusses von kulturellen Faktoren auf Regionalpolitik

stützten (in der Bandbreite von 1 für „sehr wichtig“ bis 4 für „nicht wichtig“ war die jeweilige subjektiv wahrgenommen Wirkung auf Regionalpolitik zu bewerten, vgl. Abb. 14), sollte sich ein Leitfadeninterview entwickeln, welches letzten Endes als Grundlage für die wissenschaftliche Analyse diente. Auch mögliche Zukunftsentwicklungen wurden bei dieser Befragung erfasst (vgl. Abb. 15).

	1	2	3	4	
Starker Einfluss von Sprache				X	Schwacher Einfluss von Sprache
Präsenz von Minderheiten wichtig			X		Präsenz von Minderheiten unwichtig
Präsenz traditioneller Wertesysteme und Normen wichtig	X				Präsenz traditioneller Wertesysteme und Normen unwichtig
Präsenz lokaler Projekte und Netzwerke wichtig	X				Präsenz lokaler Projekte und Netzwerke unwichtig

Abb. 14: Einfluss von kulturellen Faktoren auf die Regionalentwicklung.

	1	2	3	4	
Starker Einfluss von Sprache				X	Schwacher Einfluss von Sprache
Präsenz von Minderheiten wichtig			X		Präsenz von Minderheiten unwichtig
Präsenz traditioneller Wertesysteme und Normen wichtig			X		Präsenz traditioneller Wertesysteme und Normen unwichtig
Präsenz lokaler Projekte und Netzwerke wichtig		X			Präsenz lokaler Projekte und Netzwerke unwichtig

Abb. 15: Zukünftiger Einfluss kultureller Faktoren auf die Regionalentwicklung.

Wie die Ergebnisse ausweisen, haben sprachliche Unterschiede einen bemerkenswert geringen Einfluss auf Regionalentwicklung in den österreichischen Bundesländern, und an dieser Situation wird sich – so die Einschätzung der befragten Praktiker – in absehbarer Zeit auch wenig ändern. Der Präsenz von Minderheiten wird jetzt und in Zukunft wenig Einfluss beigemessen, was auch daran liegen mag, dass in der Mehrzahl der Regionen traditionelle Minderheiten nicht vorhanden sind und die neuen Zuwanderer nicht als Minderheiten im klassischen Sinn verstanden werden. Die Fälle, in denen nationale Minderheiten eine entscheidende Rolle spielen, die slowenische Minderheit in Südkärnten einerseits und die kroatische Min-

derheit im südlichen Burgenland andererseits, nehmen also eine Ausnahmestellung im gesamtösterreichischen Vergleich ein. Traditionelle Wertvorstellungen wiederum üben noch immer einen entscheidenden Einfluss auf die Regionalentwicklung in Österreich aus, wenngleich die befragten Experten einräumen, dass dieser Kategorie in Hinkunft weniger Bedeutung beizumessen sein wird. Regionale Netzwerke zwischen Politik und Wirtschaft werden als sehr einflussreich und bedeutsam für die Entwicklung einer Region wahrgenommen. Jedoch sei davon auszugehen, dass diese Strukturen mit der wachsenden internationalen Verflechtung in absehbarer Zeit an Kontur verlieren werden.

Das Thema regionale Identität wird in Österreich sehr diffizil gesehen, da nicht alle administrativen Regionen mit den Grenzen regionaler Identität übereinstimmen und Unterschiede in der Intensität wahrgenommener Regionalidentität von Region zu Region verschieden sein können. Die mancherorts erfolgte Zusammenfassung einzelner Gemeinden, die sich folglich nicht als homogene Einheit verstehen, hemmt regionale Identitätsbildung in diesen Gebieten. Die Intensität der regionalen Identifizierung ist in den von außen konstruierten Raumeinheiten dementsprechend niedrig. Wo allerdings diese Grenzen schon länger bestehen (vor allem in Ostösterreich), wirkt regionale Identität der Expertenmeinung nach eher fruchtbar auf Regionalpolitik.

Im Unterschied zur Schweiz gehört das gesamte österreichische Staatsgebiet mit Ausnahme von Kärnten und dem Burgenland, in denen Minderheiten vorhanden sind, zum geschlossenen und ausschließlich deutschen Sprachraum, was eine dementsprechende Homogenität zur Folge hat. Selbst in den Gebieten mit Minderheiten wird die deutsche Sprache von allen Bürgern in gleicher Weise beherrscht und ist im öffentlichen Leben somit das vorherrschende Kommunikationsmittel. Dennoch finden wir in Kärnten beispielsweise auch Schulen, in denen Teile des Unterrichts in slowenischer Sprache erfolgen. Die Minderheitssprachen werden dagegen in geschlossenen Zirkeln und der Familie gepflegt. Unterhalb der Ebene der Nationalsprache gibt es jedoch eine ganze Reihe von Dialekten, die sich vor allem regional voneinander unterscheiden und teilweise nicht flächendeckend in ganz Österreich verstanden werden (etwa der Vorarlberger Dialekt).

Nationale Minderheiten im traditionellen Sinn finden sich nur im Süden von Österreich. Hier ist die Gruppe der Kärntner Slowenen als größte nationale Minderheit zu nennen. Diese gilt zwar als relativ gut integriert in die österreichische Gesellschaft, jedoch wird kulturellen Unterschieden dieser Volksgruppe in Kärnten zu wenig Rechnung getragen. So tobt etwa seit Jahren ein Konflikt um zweisprachige



Ortstafeln in einzelnen Gemeinden. Der österreichische Staatsvertrag in Artikel 7, welcher die Zweisprachigkeit in diesem Bereich garantiert[4], das Ortstafelgesetz von 1972[5], das Volksgruppengesetz von 1976 mit der seither gültigen 25-Prozent-Klausel sowie etliche Verfassungsgerichtshofurteile[6] schreiben vor, dass in Ortschaften mit einer slowenischen Minderheit eine Ortstafel in beiden Sprachen vorhanden sein soll. Jedoch wehren sich die Kärntner Landesregierung und die Bevölkerung seit Jahrzehnten gegen die Umsetzung dieser Richtlinien und Erkenntnisse. Die Ortstafelfrage kann somit als ein Musterbeispiel für die Annahme gelten, dass kulturelle Faktoren handfeste Auswirkungen auf die Regional- und Kommunalpolitik haben.

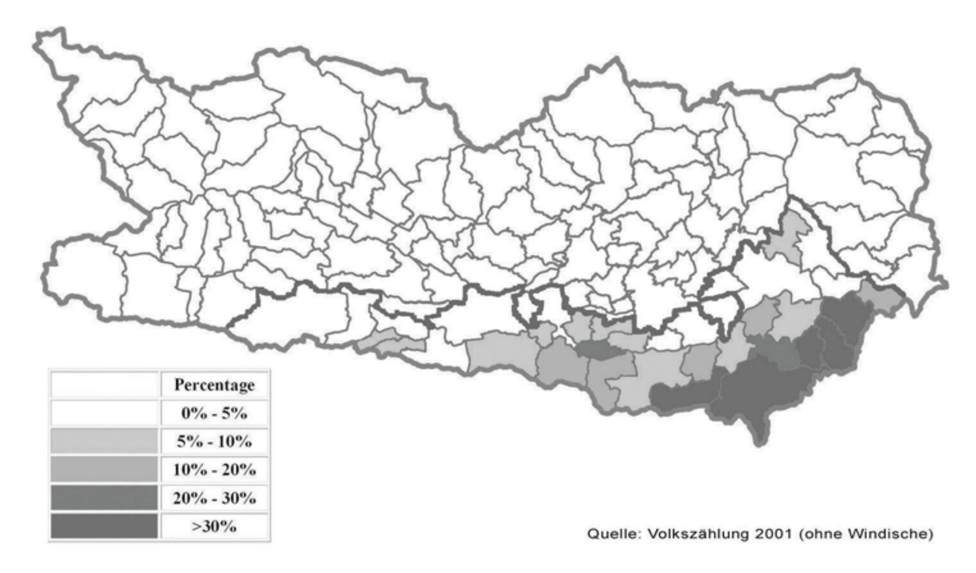


Abb. 16: Gebiete mit slowenischsprachiger Minderheit in Kärnten.

Traditionelle Wertvorstellungen sind in manchen österreichischen Regionen tief verwurzelt und hemmen nach Ansicht der Experten bis zu einem gewissen Grad die Regionalentwicklung vor Ort. Da in manchen Regionen historisch-kulturelle Traditionen eine wichtige Rolle spielen, können vermeintlich kulturelle Wertvorstellungen über diese generationenübergreifend weitergegeben werden. Wenngleich diese Werte die österreichische Kulturlandschaft in der Vergangenheit eindeutig zu prägen vermochten, deutet der allgemeine Trend infolge einer Modernisierung und Säkularisierung der kulturellen Identität eher in Richtung eines geringer werdenden Einflusses dieses Faktors auf die Regionalpolitik.

Religion spielt in manchen Regionen Österreichs insofern eine Rolle, als die Dominanz der katholischen Kirche gepaart mit einem Mangel an Säkularität hier auch

Auswirkungen auf politische Entscheidungen und damit auch auf Regionalentwicklung besitzt. In regionalpolitischen Entscheidungsprozessen spielen persönliche Kontakte sowohl auf der Ebene der betreffenden Bundesländer als auch auf jener mancher Gemeinden eine größere Rolle als individuelle Leistungen. Diesem Klientelismus steht die katholische Kirche mancherorts zumindest nicht kritisch gegenüber, was indirekt auch Einfluss darauf gehabt hat, dass sich an diesen Praktiken wohl nichts geändert hat. Obwohl dieser Faktor mancherorts also hemmend auf die Regionalpolitik einwirkt, wird er von den meisten Experten als weniger bedeutsam für Raumordnung und Regionalentwicklung in Österreich angesehen. Umgekehrt wird aber auch die nüchternere und sich stärker an Leistung orientierende protestantische Geisteshaltung, wie sie etwa im zu Teilen evangelischen Burgenland vorhanden sein könnte, nicht als wichtiger Einflussfaktor genannt.

Die Nähe zu Staatsgrenzen in Räumen mit gleichen topographischen Gegebenheiten (beispielsweise im Rheintal oder im Pustertal zwischen Süd- und Osttirol) führt in den betreffenden Regionen zu relativ starken Einflüssen des kulturell-nationalstaatlichen Faktors auf die Regionalentwicklung vor Ort. So ist die auf die verschiedenartige Institutionalisierung der Raumordnung zurückzuführende räumliche Ordnung in Nord- und Südtirol unverkennbar: Im Süden sind die Orte geschlossen und dicht verbaut, im Norden dagegen herrscht Zersiedelung, Freiflächenverbrauch und – bis zu einem gewissen Grad – auch Bodenspekulation. Diese starke Klammerung an das Eigene tritt oft gepaart mit Vorbehalten gegen die jenseits der Staatsgrenze lebende Bevölkerung auf und behindert somit indirekt auch die über die Staatsgrenzen hinweg reichende interregionale Zusammenarbeit. Aus den Strukturfonds der Europäischen Union wird jedoch diese prioritär gefördert. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen hemmen koordiniertes Handeln und interregionale Zusammenarbeit in diesem Bereich zusätzlich.

2.1.1. Einfluss kultureller im Vergleich zu nichtkulturellen Aspekten

In einem weiteren Teil wurden die 17 österreichischen Experten im Rahmen eines geschlossenen Fragebogens zu ihren Einschätzungen bezüglich der Wichtigkeit einiger zentraler Werte, Einstellungen, Initiativen und Ziele für die Entwicklung ihrer Region befragt. Außerdem sollten sie angeben, wie sehr diese Faktoren in der Zukunft ihrer Meinung nach die Regionalpolitik insgesamt beeinflussen werden.

Wenig überraschend wurde mit ökonomischem Fortschritt von den meisten Befragten ein nicht kulturell bedingter Faktor als besonders wichtig für Regionalentwicklung identifiziert, welcher nach der Expertenmeinung auch in Zukunft eine entscheidende Rolle spielen wird (vgl. Abb. 17). Der besonders starke Einfluss wirt-

schaftlichen Fortschritts soll sich in absehbarer Zeit noch deutlicher zeigen, so die Experten. Dementsprechend wichtig ist auch die wirtschaftliche Innovationskraft der Betriebe und die Stärkung ökonomischer Netzwerke in der jeweiligen Region.



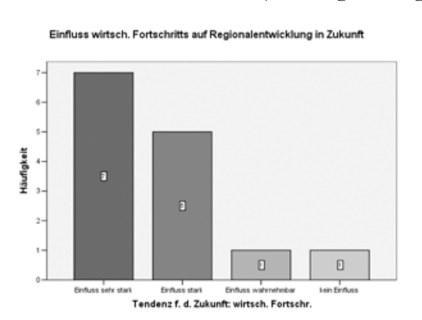


Abb. 17: Einfluss wirtschaftlichen Fortschritts auf die Regionalentwicklung jetzt und in Zukunft.

Wenngleich die Kooperation mit außeralpinen Partnerregionen noch nicht in allen österreichischen Regionen eine entscheidende Rolle spielt, so prognostizieren die befragten Experten, dass dieser Faktor für die regionale Entwicklung und Raumordnung in Österreich immer wichtiger werden wird. So bietet sich ohne jeden Zweifel die Gelegenheit, über Kooperationen zusätzliche Erfahrungen zu sammeln, die in weiterer Folge zu Adaptionen und zur Weiterentwicklung regionalpolitischer Instrumente und Verfahren führen können (vgl. Abb. 18).



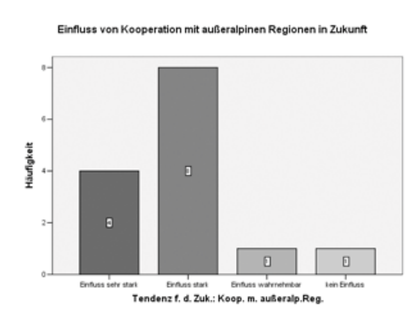


Abb. 18: Einfluss von Kooperationen mit außeralpinen Partnerregionen jetzt und in Zukunft.

Nachhaltigkeit, vor allem auch in ihrer ökologischen Dimension, gehört zu den Grundanforderungen der Alpenkonvention. Die überwiegend starke Stellung der ökologischen Dimension für nachhaltige Regionalentwicklungsmaßnahmen auf der nationalen Agenda Österreichs wird schon jetzt von Experten wahrgenommen. Da zu erwarten ist, dass der Implementierungsprozess der Alpenkonvention voranschreiten wird, räumten die Befragten diesem Metaziel eine wachsende Wirkung auf die regionalpolitische Entscheidungsfindung ein (vgl. Abb. 19, S. 70).





Abb. 19: Einfluss ökologischer Nachhaltigkeit auf die Regionalentwicklung jetzt und in Zukunft.

Kulturellen Faktoren wie Sprache, Religion oder Ethnizität wurde ein deutlicher Einfluss auf die regionale Entwicklung und Raumordnung eingeräumt. Allerdings waren sich die Experten weitgehend einig, dass Kultur als Determinante von Regionalentwicklung in Österreich künftig sogar eine noch größere Rolle spielen wird. Im Bezug auf kulturelle Identität wurde konstatiert, dass dieser Faktor derzeit einen relativ starken Einfluss auf Regionalpolitik ausübt, was jedoch nicht heißen soll, dass dies immer so bleiben wird (vgl. Abb. 20).

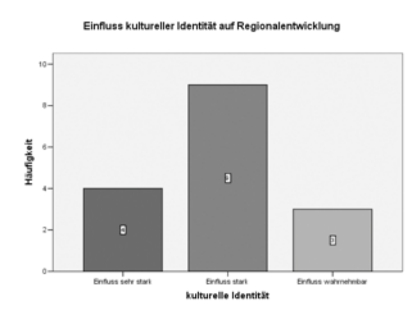




Abb. 20: Einfluss kultureller Identität auf die Regionalentwicklung jetzt und in Zukunft.

Minderheitenrechte sind vor allem im Süden und Südosten Österreichs ein Thema. Die damit verbundenen Probleme werden aufgrund der großteils dezentral geregelten Regionalpolitik in den Regionen Westösterreichs mangels konkreter Erfahrungen mit der Thematik freilich anders wahrgenommen als in Südkärnten, der südlichen Steiermark und dem Burgenland. Folglich ergab die Befragung, dass Minderheitenrechte derzeit eine eher geringe Rolle spielen würden, jedoch in Zukunft mehr Einfluss auf regionalpolitische Entscheidungen nehmen würden (vgl. Abb. 21, S. 71). In diesem Zusammenhang ist aufschlussreich, dass den neuen Zuwanderern offenbar wenig Impulse auf die Regionalkultur zugetraut werden. Dies kann daraus geschlossen werden, dass entsprechende Überlegungen von keinem der befragten Experten angestellt wurden.



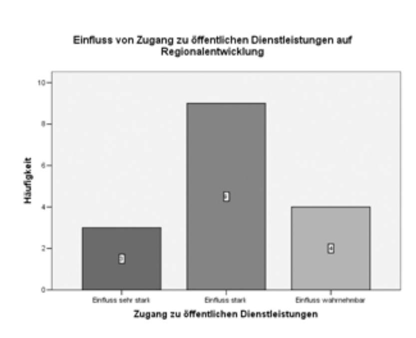






Abb. 21: Minderheitenrechte und ihr Einfluss auf die Regionalentwicklung.

Die Infrastruktur wurde von den Experten als relativ wichtig empfunden: Ein gutes Angebot an Bildungseinrichtungen und -möglichkeiten für die lokale Bevölkerung und ein guter Zugang zu öffentlichen Einrichtungen aller Art seien für die Regionalentwicklung von großer Bedeutung und würden das auch in Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit bleiben, so die Experten (vgl. Abb. 22).



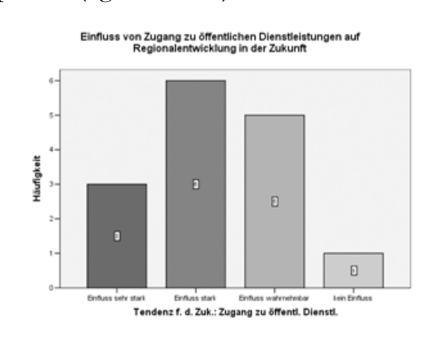


Abb. 22: Einfluss von guter Infrastruktur auf die Regionalentwicklung – Bildung und öffentliche Dienstleistungen.

2.1.2. Zukünftige Dynamiken in der Regionalpolitik: Werden kulturelle Einflüsse wichtiger?

Österreich als Nationalstaat setzt sich nicht nur aus unterschiedlichen Verwaltungsebenen und einer föderalen Institutionsordnung, sondern auch aus einer Vielfalt an unterschiedlichen Kulturlandschaften zusammen. Wichtige Hinweise für diese Unterschiede finden wir unter anderem in Form von strukturellen Disparitäten der Regionen untereinander. Die Kluft zwischen reichen und armen Räumen, Regionen, Gemeinden und Gemeindeteilen wird sich nach Ansicht der Befragten immer weiter vertiefen. Für kulturelle Unterschiede bedeutet dies, dass diese sowohl in reichen als auch in armen Regionen an Einfluss verlieren werden. Regional greifende Konfliktlösungsmechanismen werden im Zuge dieser wachsenden Kluft in struk-

turschwachen Regionen eine immer wichtigere Rolle spielen. Hier wird es vor allem notwendig sein, Verfahren zu entwickeln, welche diesen Tendenzen in angemessener Form entgegentreten können. In den reichen Regionen mit guter Infrastruktur wird nach Ansicht der Experten vor allem der Faktor Bildung immer wichtiger sein. Die Partizipation regionaler Akteure am politischen Entscheidungsprozess wird hier konstant auch weiterhin von großer Bedeutung sein. Auch in stabilen Regionen werden Landtage, Landeshauptleute und Bezirkshauptmannschaften in Österreich weiterhin ihre Funktionen im politischen Prozess erfüllen.

2.2. Einfluss kultureller und ökonomischer Faktoren auf Struktur, Aufgaben und Ziele von Regionalpolitik in Österreich

Wie wirken nun diese kulturellen und nicht kulturellen Einflussfaktoren auf Struktur, Aufgaben und Ziele von Regionalpolitik in Österreich? Im Unterschied zu anderen Alpenländern existiert in Österreich kein Bundesgesetz, welches Regionalentwicklung zentral von Wien aus geregelt sehen würde. Mit anderen Worten: Regionalpolitische Entscheidungen werden in vielen Fällen auf der Ebene der Länder und Gemeinden getroffen und folgen somit weitgehend dezentralen Grundmustern, was natürlich sehr viel mehr Spielraum für regional-kulturelle Identität(en) und Vorstellungen lässt (vgl. Keiner 2005). Die Raumordnung[7] als wichtiger Bestandteil von Regionalentwicklung wird in Österreich drei unterschiedlichen Verwaltungsebenen zugeordnet:

- Die Hauptkompetenz für Raumordnung und Raumplanung in Österreich liegt in Gesetzgebung und Vollziehung bei den Ländern, sofern nicht einzelne Bereiche Bund oder Gemeinden zustehen (Generalklausel des Art 15 B-VG).
- Der Bund regelt jene Materien, die ihm ausdrücklich übertragen worden sind, wie beispielsweise den Erhalt und Ausbau von Autobahnen oder alle Bereiche, die die österreichischen Bundesbahnen betreffen.
- Den Gemeinden wiederum obliegt die eigenständige Wahrnehmung der örtlichen Raumordnung und -planung (bei aufsichtsbehördlicher Kontrolle durch die jeweilige Landesregierung versteht sich).

Somit stellen Raumordnung und Raumplanung ein Paradebeispiel für eine Querschnittsmaterie dar (vgl. Funk 2000; Lienbacher 2004). Ein schönes Beispiel, welches die Komplexität dieses Sachverhalts veranschaulicht, ist der Straßenbau: Die Autobahnen und die Bundesstraßen obliegen in Gesetzgebung und Kontrolle dem Bund, während für die Landesstraßen und andere kleinere Straßenkategorien die Länder zuständig sind (vgl. Funk 2000). Querschnitt bedeutet also, dass Kompetenzen der Raumordnung auf drei Verwaltungsebenen verteilt sind.



Wie angenommen werden kann, kommt es in regionalpolitischen Fragen nicht selten zu handfesten Interessenskonflikten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, welche in irgendeiner Form einen einheitlichen Schlichtungsmechanismus verlangen. Hier fungiert die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als Koordinationsplattform zur Abstimmung in Fragen der Raumordnung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner. Diesem Organ kommen allerdings keinerlei Entscheidungskompetenzen in der Raumplanung und -entwicklung zu.

Den thematischen Orientierungsrahmen für Raumplanung und Raumordnung legt derzeit das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2001) fest. Dieses besitzt allerdings nur eine Leitbildfunktion, hat keine rechtliche Wirksamkeit und ist eher als Empfehlung zu verstehen.

Eine österreichische auch für Raumplanung und Raumordnung wichtige Besonderheit stellt jedoch die mittelbare Bundesverwaltung dar, bei welcher im Auftrag eines Bundesministeriums und stellvertretend für die Landeshauptleute[8] Verwaltungsorgane der Länder den Vollzug von Bundesgesetzgebung übernehmen (vgl. Esterbauer 1995; Funk 2000; Weber 2004). Das heißt, es werden Agenden, die in der Gesetzgebung den Bundesministerien obliegen, von den Ämtern der Landesregierungen oder den einzelnen Bezirkshauptmannschaften vor Ort im Bereich Vollzug und Überwachung ausgeführt.[9]

Im konkreten Fall können Länderkompetenzen in der Raumplanung und die mittelbare Bundesverwaltung im Zusammenspiel einen zusätzlichen Interpretationsspielraum eröffnen, welcher zu regional unterschiedlichen Ausgestaltungen und Regionalentwicklungskonzepten führen kann.[10] Die Ergebnisse der DIAMONT-Befragung legten diese Unterschiede sogar ganz explizit offen: So versucht das Land Niederösterreich etwa eine Balance zwischen Bottom-up- und Top-down-Ansätzen in der Regionalentwicklung zu halten und somit die regionalpolitische Strategie eines „mittleren Weges“ zu verfolgen. Hier handelt es sich letztlich um die Zusammenführung der in den 1970er Jahren gängigen Philosophie einer betont technokratisch zentralistischen Planung („von oben“) mit den in den 1980er Jahren folgenden Versuchen einer vornehmlich von den Teilregionen selbst getragenen endogenen Regionalentwicklung. Im Bundesland Salzburg wird hingegen bis heute überwiegend ein zentralistisches Top-down-Konzept verfolgt. Und während Tirol eher zu einem Gleichgewicht zwischen beiden Ansätzen tendiert (im Unterschied zu Niederösterreich allerdings mit starker Beteiligung der Interessensverbände und relativ geringem Einfluss der Bürger), schlägt das Pendel in Vorarlberg sogar eher in Richtung Bottom-up-Prinzip – durchaus mit stark partizipativen Ansätzen aus.

Allgemein gesprochen legen die Verschiedenheiten in der Interpretation und Ausgestaltung von Raumplanung, Raumordnung und Regionalentwicklung innerhalb derselben strukturellen Rahmenbedingungen nahe, dass Unterschiede im Bereich tradierter Normen, Wertvorstellungen und Handlungsweisen innerhalb des Landes einen erheblichen Beitrag zu dieser Situation geleistet haben. Folgen wir der These von Max Weber, dass die im Protestantismus in den Vordergrund gestellte Initiative Einzelner – wenn notwendig auch im Verbund mit anderen Personen – auch die wirtschaftliche Entwicklung in Ländern mit protestantischer Bevölkerungsmehrheit nachhaltig prägen konnte (vgl. Weber, zitiert in der Auflage 1988), so ergibt sich für Österreich aufgrund der konfessionellen Dominanz des Katholizismus die Annahme, dass eine am „bottom-up“ orientierte Gesellschafts- und Wirtschaftsarchitektur schon prinzipiell nicht entstehen konnte und daher fast vollständig fehlt. Stattdessen herrscht insbesondere im ländlichen Raum das „Schäfchenbild“ mit der für selbiges charakteristischen Unterwerfung unter den Willen eines „guten Hirten“ oder „Vaters“ vor, der die Last der Sünde abnimmt und die Weisheit besitzt, das Land zu regieren. Besonders in der österreichischen Alltagssprache lassen sich Derivate dieses Prinzips deutlich erkennen: Für die Landeshauptleute wird mancherorts die Bezeichnung „Landesfürst“ (wie in Niederösterreich) oder „Landesvater“ (wie in Tirol und Vorarlberg) verwendet. In Tirol wird – vielfach durchaus ohne kritischen Unterton – vom Bürgermeister als vom „Dorfkaiser“ gesprochen.

Derlei Charakteristika geben nicht nur Auskunft über die soziokulturellen Befindlichkeiten der österreichischen Republik und ihren Regionen, sie zeigen auch, wie tief kulturelle Unterschiede und Eigenheiten die Entwicklung eines Landes zu beeinflussen vermochten. Besonders anschaulich wird dieser Zusammenhang, wenn wir an das Beispiel des Bundeslands Salzburg denken: Bis zum Jahre 1806 stand dieses unter der Herrschaft eines katholischen Fürsterzbischofs, der sowohl die geistliche als auch die weltliche Macht über das Fürstbistum Salzburg ausüben konnte (vgl. Zaisberger 1998: insbes. 116–144). Die aktuell zu konstatierende Top-down-Orientierung in der Salzburger Regionalpolitik hängt wohl auch mit in der lokalen Gesellschaft tief verankerten kulturellen Normen und Wertvorstellungen zusammen.

2.1.1. Sektorale oder integrative Orientierung? Indikatoren für kulturell bedingt unterschiedliche Herangehensweisen in der Regionalpolitik

In der österreichischen Regionalpolitik überwiegt bis heute die sektorale Orientierung. Das heißt, dass regionalpolitische Entscheidungen einer dementsprechenden Einteilung folgend in bestimmten „Sektoren“ getroffen werden und den für diese vorgeschriebenen Verfahrensregeln folgen. In den 1990er Jahren gab es zwar ver-

mehrt Initiativen in Richtung einer mehr integrativen Herangehensweise, diese waren jedoch bald mit Schwierigkeiten in ihrer Umsetzung konfrontiert, weil dafür mehr Zeit, Personal und Ressourcen notwendig waren und mitunter mit dementsprechend starkem Widerstand sektoraler Interessengruppen zu rechnen war. Die für Öster-reich lange Zeit (und teilweise noch immer) signifikante Integration der großen Wirtschaftsverbände in den politischen Prozess (Stichwort Sozialpartnerschaft[11]) hat auch vor der Regionalpolitik nicht Halt gemacht.[12] So sitzen österreichische Verbände auch auf der Ebene der Länder in einer ganzen Reihe von Beiräten und Kommissionen. Im Bundesland Tirol etwa wirken nicht nur die drei Kammern, sondern auch die Industriellenvereinigung im Raumordnungsbeirat des Landes mit. In diversen Untergruppen des Raumordnungsbeirats ist hier auch der ÖGB vertreten (vgl. Karlhofer 2004).[13] Gepaart mit der Zweigliederung der Interessenvertretungen in Kammern (Verbände mit Pflichtmitgliedschaft) und Gewerkschaften beziehungsweise Industriellenvereinigung (Verbände ohne Pflichtmitgliedschaft) wird dem Interesse am Erhalt der sektoralen Ordnung also aus nahe liegenden Gründen Ausdruck verliehen.

Die bündische Struktur der beiden großen Parteien und die damit verbundene enge personelle Verflechtung zwischen Interessensvertretungen und Parlament (viele Spitzenfunktionäre österreichischer Wirtschaftsverbände sind gleichzeitig auch Mandatare zum österreichischen Nationalrat beziehungsweise Mitglieder der Landtage) konnten diese Tendenzen noch weiter verstärken. So findet die Verschränkung von Verbands- und Parteistrukturen auch in der Zusammensetzung des Tiroler Landtags ihren Niederschlag. In der Legislaturperiode 1999–2003 waren ausnahmslos alle 18 Abgeordneten der ÖVP einem der drei großen Bünde zuzurechnen (vgl. Karlhofer 2004). Ein Übergang zu einer integrativen Ordnung würde hier also nicht nur fest verankerte Zuständigkeiten in Frage stellen, sondern auch für einige Kompetenzstreitigkeiten sorgen. Zudem müsste im skizzierten Fall die Mehrheit im Tiroler Landtag, die ja – wie oben skizziert – zum überwiegenden Teil aus Verbandsfunktionären besteht, eine solche Änderung beschließen. Ein Abgehen von der sektoralen Orientierung im Bereich Raumordnung und Regionalpolitik gilt hier also als eher unwahrscheinlich. Die vielfach beklagte „Ohnmacht" der (Nord-)Tiroler Raumordnung (im Gegensatz etwa zur Südtiroler) findet hier eine Erklärung.

Auf der Ebene der Gemeinden spielt diese Dynamik jedoch weniger eine Rolle, weshalb sich mancherorts integrative Ansätze besser entwickeln konnten. Im regionalen Management sind auf der Ebene der Gemeinden sektorale Entscheidungsfindungen daher eher selten.

Resümierend lässt sich festhalten, dass signifikante Merkmale der politischen Kultur Österreichs wie Sozialpartnerschaft, oder bündische Struktur in den beiden großen Parteien zu einer vorwiegend sektoral orientierten Regionalpolitik geführt haben.

2.2.2. Strukturen und Ziele von Regionalpolitik in Österreich

2.2.2.1. Strukturen

Im österreichischen Bundesverfassungsrecht wird in den ersten Artikeln eine Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesstaat und den einzelnen Gliedstaaten (Ländern) festgelegt. In Absatz 1 des Artikels 15 B-VG wird allgemein kodifiziert, dass soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, diese im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbleibt (vgl. Funk 2000). Dies trifft auch für die Raumordnung zu. Damit verfügt jedes Bundesland über sein eigenes Raumordnungsgesetz. Das bedeutet natürlich auch, dass die Regionalpolitik der Länder nicht selten in eigenen Abteilungen für Raumordnung in den jeweiligen Landesverwaltungen verwaltet wird. Freilich heißt dies noch nicht, dass auch jedes Bundesland einen eigenen Landesentwicklungsplan erarbeitet hat, und selbst dort, wo solche Pläne existieren, haben sie keinen rechtsverbindlichen Charakter.

In den Landesregierungen sind die Agenden für die Regionalpolitik oft sehr unterschiedlich angesiedelt: So findet sich regionalpolitische Verwaltung in Tirol und Niederösterreich in eigens dafür geschaffenen Raumordnungsabteilungen wieder, während Salzburg und Kärnten diese Agenden der Abteilung für Wirtschaftspolitik anheimgestellt haben. Im Falle Kärntens präsentiert sich der Fall übrigens nochmals komplizierter, denn das Land hat hierfür eine eigene Gesellschaft, den Kärntner Wirtschaftsförderungsfond, gegründet, welche Raumordnungsfragen verwaltet. In Vorarlberg wiederum sind die EU-Abteilung und die Wirtschaftsabteilung für die Regionalpolitik zuständig. Diese Unterschiede erklären, dass der Gestaltungsspielraum in Raumordnungs- und Regionalpolitikfragen auf Seiten der Länder relativ groß ist.

2.2.2.2. Ziele

Allgemein formuliert sollen mit Hilfe der Regionalpolitik die (infra-)strukturellen Disparitäten zwischen einzelnen Regionen minimiert und gleichwertige Lebensbedingungen für alle Regionen geschaffen werden. Konkrete Zielsetzung der Raumplanung in Österreich (ÖROK 2001) ist die Schaffung qualitativ hochwertiger Standorte (Vorzugs- und Ausschlusswidmung für bestimmte Nutzungen) mit hoher Lebensqualität sowie die Erschließung ungenutzter Potenziale und der Ausgleich





von Interessens- und Nutzungskonflikten. Wichtige relevante Themen sind derzeit Entleerung und Ballung, Monostrukturen, Konflikte zwischen Standorten und benachbarten Nutzungen, Verkehrsfragen, die Verknappung des Siedlungsraumes sowie Kosten für die Infrastruktur.

2.2.3. Kulturelle Einflüsse auf die Regionalpolitik in Österreich?

Um Genaueres über mögliche kulturelle Einflüsse auf die Regionalentwicklung und Regionalpolitik zu erfahren, lohnt sich ein Blick auf die wesentlichen Ansätze in der Regionalpolitik in Österreich generell. Dabei könnte das Österreichische Raumentwicklungskonzept von 2001 (ÖREK 2001) zunächst einmal als thematischer Leitfaden für die Analyse herangezogen werden.

Die sechs Leitthemen des Konzepts (Standort Österreich in Europa, Nachhaltigkeit in der Nutzung von Ressourcen, Räumlicher Ausgleich und soziale Integration, Mobilität und Verkehr, Städtische Regionen und Ländliche Regionen) sollen hinsichtlich der aktuellen Trends und Herausforderungen für die Raumentwicklung in Österreich bearbeitet werden, wobei vor allem auf folgende Trends und Herausforderungen Rücksicht genommen werden soll:

- Europäischer Integrationsprozess, Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft;
- zunehmende Mobilität und Flexibilität (z.B. des Arbeitsmarktes);
- weitere Trennung der Daseinsfunktionen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Bildung;
- hoher Ressourcenverbrauch, Beeinträchtigung der Lebensräume;
- Entwicklung zur Informationsgesellschaft;
- steigende Zahl von Akteuren in Raumordnung und Regionalentwicklung;
- Integration von EU-Regionalpolitik und räumlicher Entwicklungsplanung.

Ausgehend von diesen Entwicklungen wurden für jedes der sechs Leitthemen Empfehlungen zur Umsetzung erarbeitet, wie zum Beispiel die Verbesserung der grenzüberschreitenden Infrastrukturen, die verstärkten Informationen der Bevölkerung in den Grenzregionen über anstehende Bauvorhaben und vor allem auch die Notwendigkeit zur Kooperation der verschiedenen Verwaltungsebenen in einzelnen Belangen (beinhaltet vor allem die regionale Zusammenarbeit zwischen Bundesländern, Städten und Gemeinden in Form von regionalen Entwicklungsverbänden, Stadt-Umland-Partnerschaften, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten auch auf regionaler und lokaler Ebene sowie die Beteiligung von Städten und Regionen an europaweiten Kooperationsnetzen). Zudem sollten bereits bestehende Instrumente in diesem Bereich weiterentwickelt und gezielter eingesetzt werden (auch Instrumente der örtlichen Raumplanung).

Weitere Empfehlungen betreffen unter anderem Verfahren zur Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung (wie auch vom EU-Recht vorgesehen), die Prüfung der Förderungsinstrumente der Gebietskörperschaften auf ihre Wirkung im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung, die Information und Einbeziehung der Betroffenen, die Ermöglichung eines breiten Zugangs zu Bildung auch in räumlicher Hinsicht, verbesserte Kooperationen von verschiedenen öffentlichen und privaten Trägern bei Leistungen der sozialen Infrastruktur oder etwa auch die Konfiguration des hochrangigen Verkehrsnetzes zur Sicherung von Standortfaktoren.

Wenngleich Bezugspunkte zu potenziell kulturellen Einflüssen auf die Regionalpolitik im Österreichischen Raumentwicklungskonzept weitgehend fehlen, so muss bei dieser Expertise vor allem auf deren empfehlenden Charakter hingewiesen werden.

2.2.4. Regionale Unterschiede in der Ausgestaltung von Verwaltungsebenen

In manchen Bundesländern existiert ein (unverbindliches) Landesraumordnungskonzept oder -programm, das oft auch als Landesentwicklungsplan (LEP) bezeichnet wird. Dazu bestehen eigene, meist sektorale Landessachprogramme, welche die Leitlinien der Raumordnung unverbindlich vorzeichnen. Verbindlich hingegen sind die Landesgesetze zur Raumordnung, die in einzelnen Bundesländern erlassen worden sind. Es gibt keine Institutionalisierung der Regionalplanung (etwa im Sinne der baden-württembergischen Regionalverbände), was insbesondere im Bereich der urbanen Agglomerationen, die funktional weit über die Verwaltungsgrenzen der Gemeinden hinaus miteinander verflochten sind, ein Raumordnungshandicap darstellt.

Im Vergleich der einzelnen österreichischen Bundesländer ist festzustellen, dass Niederösterreich das am weitesten entwickelte Planungsinstrumentarium zur Verfügung hat. Neben einem eigenen Landesentwicklungsplan gibt es hier zukünftig 19 sektorale Pläne, dazu kommt für die insgesamt fünf verschiedenen Landesteile noch ein eigener Regionalplan. Dies ist bemerkenswert, weil in anderen Bundesländern derlei Instrumentarien entweder nur teilweise vorhanden sind oder zur Gänze fehlen. Die beiden Länder Salzburg und Steiermark verfügen auch über einen eigenen Landesentwicklungsplan (LEP). Ein solches Leitbild für Tirol befindet sich hingegen erst in Ausarbeitung. Für das Land Vorarlberg fehlen solche Visionen überraschenderweise ebenso wie im südlichsten Bundesland Kärnten. Es muss kritisch gefragt werden, wie Planung oder Regionalentwicklung funktionieren können, wenn sich diese nicht an schriftlich festgehaltenen Zielen und Leitbildern orientieren können.

In Bezug auf Tirol fällt auf, dass zwar zahlreiche sektorale Entwicklungspläne (Seilbahnen, Pisten, Golfplätze) existieren, die meist anlassbezogene Sachbereich-



sprogramme darstellen, aber offenbar völlig losgelöst von jedweder regionalpolitischer oder auch nur politischer Vision sind. So ist etwa das Einkaufszentrenentwicklungsprogramm erst später in das Raumordnungsgesetz übernommen worden. Ein Grund hierfür ist die von Pelinka (2004) identifizierte „Undurchsichtigkeit" im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesverwaltung in Tirol. Die Kompetenzverteilung in der Tiroler Landesregierung folgt keinerlei Ressortlogik, sondern ist allenfalls eine Logik des Kompetenzausgleichs zwischen und innerhalb von Parteien. Eine solche Ressortlogik existiert in der Kompetenzverteilung im Amt der Tiroler Landesregierung jedoch sehr wohl (vgl. Pelinka 2004: 18). Für die Raumordnungs- und Regionalpolitik hat dies zur Konsequenz, dass die Abteilung „Raumordnung, Bau und Umwelt" im Amt der Tiroler Landesregierung dem Landeshauptmann und gleich drei unterschiedlichen Landesräten unterstellt ist, die noch dazu zwei unterschiedlichen politischen Parteien angehören.[14] Dies gilt in ganz ähnlicher Weise auch für die Stadt Innsbruck, wo die Planungsagenden auf zwei Stadträte unterschiedlicher politischer Parteizugehörigkeit verteilt sind.

Für die einzelnen Regionen finden wir unterhalb der Bundesländerebene eine ganze Reihe von regionalwirtschaftlichen Konzepten, regionalen Raumordnungsprogrammen und regionalen Sachprogrammen. So gibt es etwa in Niederösterreich insgesamt 56 Kleinregionen, die die Aufgaben der überörtlichen Raumordnung und der Regionalpolitik ausüben. In Tirol ist mit Anfang 2006 die Errichtung von 34 Kleinregionen geplant. In Salzburg bestehen bereit seit längerem regionale Planungsverbände, die meist jeweils das Gebiet eines politischen Bezirks umfassen und neben Fragen der überörtlichen Raumordnung als regionalpolitische Instrumente auch für die Durchführung der EU-Förderprogramme zuständig sind (vgl. Schönegger 2001). In der Steiermark besteht sogar für jeden politischen Bezirk ein eigenes Entwicklungsleitbild.

Eine wichtige Rolle spielen auch die Regionalmanagementgruppen. Diese sind im innerösterreichischen Vergleich unterschiedlich verteilt: Während etwa in Niederösterreich und der Steiermark flächendeckende Regionalmanagements vorhanden sind, die mehrere politische Bezirke umfassen, gibt es etwa in Tirol und Vorarlberg jeweils nur ein einziges Regionalmanagement. In Vorarlberg ist dies mit dem „Stand Montafon" als bereits seit 1832 bestehenden Gemeindeverband von den Aufgaben her betrachtet das älteste Regionalmanagement Österreichs.

Im Zusammenhang mit Regionalentwicklung sind natürlich auch die LEADER+-Programme zu erwähnen, die explizit auf die Stärkung regionaler Identität abzielen. Diese werden meist von Vereinen getragen und sind in Österreich regional vor al-

lem in dessen Osthälfte angesiedelt. In manchen Bundesländern wie Salzburg oder Kärnten sind diese Programme sogar beinahe flächendeckend ausgeprägt.

Auf Gemeindeebene existieren Planungsinstrumente der örtlichen Raumordnung, welche eigene Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne umfassen. Diese haben naturgemäß auch regionalpolitische Auswirkungen.

2.2.5. Regionalpolitische Maßnahmen für außeralpine Regionen

Der Grad der Wirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen, die durch die Alpenkonvention bewirkt oder angeregt werden, kann sich freilich von Bundesland zu Bundesland doch erheblich unterscheiden. Dies hängt in erster Linie mit der Abgrenzung des Rechtsraumes der Alpenkonvention zusammen. So fällt Tirol zu 100 Prozent in den Anwendungsbereich der Alpenkonvention, während das gesamtösterreichische Mittel flächenmäßig gerechnet nur bei etwa 60 Prozent liegt. Bisher wurde in Österreich bei den unterschiedlichen Instrumenten und Maßnahmen kein Unterschied zwischen dem Alpenraum und den Regionen außerhalb gemacht. Nach einhelliger Einschätzung aller befragten Experten wird es in Zukunft in der Regionalpolitik in den Bundesländern, die sowohl einen alpinen als auch außeralpinen Flächenanteil aufweisen, keine Unterschiede in der Regionalpolitik zwischen Alpenraum und Regionen außerhalb geben.

Dies erscheint umso erstaunlicher, als die Alpenkonvention von allen Befragten begrüßt wird. Dieses Urteil gründet sich auf der Hoffnung, dass sie in Konfliktsituationen Entscheidungshilfe bieten kann. So wurden etwa die Zielvorstellungen des Steirischen Raumordnungsgesetzes entsprechend den Zielvorstellungen der Alpenkonvention angepasst. Es verwundert freilich, dass einem internationalen Vertragswerk, dessen Hauptsitz in Österreich angesiedelt ist und für das zum Zeitpunkt der Befragung Österreich den Vorsitz übernommen hatte, nicht mehr Kompetenz zugetraut wird. Nicht nur in Österreich, so scheint es, hat die Alpenkonvention noch ein Legitimationsdefizit.

2.2.6. Die Zukunftsszenarien für die Struktur der österreichischen Regionalpolitik

Wie könnten diese strukturellen Rahmenbedingungen in Zukunft aussehen? Wo werden sie sich vermutlich am stärksten verändern? Auf diese Fragen antworteten die interviewten Experten sehr unterschiedlich. Vor allem der zunehmende Einfluss der Europäischen Union auf die Regionalentwicklung wurde als einer der signifikantesten Megatrends identifiziert. Natura-2000-Programme, strategische Umweltprüfung und Lärmrichtlinien gewinnen zunehmend auch in der österreichischen



Regionalpolitik an Einfluss. Aber auch die Geldflüsse aus Brüssel über Strukturfonds werden weiterhin einen wesentlichen Einfluss auf einige Regionen ausüben.

Zudem ist mit einer weiteren Stärkung der regionalen auf Kosten der nationalstaatlichen Identität zu rechnen, teilweise auch bedingt durch Transnationalisierung und Europäische Integration. So könnte etwa die Europaregion Tirol, wenn es gelingt, sie für den Bürger sichtbar und vorteilhaft erscheinen zu lassen, überstaatliche Integration in einem Maße fördern, welches die nationalstaatliche Identifikation verblassen lässt. Dies hat historische Ursachen (Gegensatz Wien – Tirol) und kulturelle Implikationen (Einheit Tirols), die freilich nur dann zur Identifikation mit der neuen Europaregion führen, wenn diese handfeste und sichtbare Vorteile bietet, z.B. in Form eines grenzüberschreitenden Verkehrsverbundes.

Immer mehr an politischen Entscheidungskompetenzen wird von den Mitgliedsstaaten an die Europäische Union transferiert werden. Die Verteilungslogik in den Förderungsprogrammen diverser Regionalentwicklungsprogramme wird sich somit noch weiter transnationalisieren, was die Regionen aufwertet. Hierbei kommen insbesondere auch zunehmende Kooperationen zwischen den Akteuren der Regionen zum tragen, welche diesen Trend weiter verstärken. Dies drückt sich jetzt schon in zahlreichen Gemeindekooperationen in den unterschiedlichsten Sachbereichen aus, wird aber aufgrund der Finanzstruktur der Gemeinden (die bekanntlich im Westen eher stark, im Osten eher schwach ist) weiter zunehmen (müssen).

2.3. Gesetze und Werkzeuge für Regionalpolitik

Da es nicht in allen österreichischen Bundesländern Landesraumordnungsgesetze gibt, fällt eine Analyse der Werkzeuge der Regionalpolitik klarerweise differenzierter aus, als man dies zunächst annehmen würde. Da zwar selbst in den Ländern ohne ein solches Instrument die Weichen in Richtung Vereinheitlichung gestellt wurden, können wir auf Gesamtösterreich gerechnet dennoch von einer Angleichung im Bereich der Werkzeuge für die Regionalpolitik sprechen.

Unter diesen Trend fallen freilich alle sektoralen Gesetze des Bundes und der Länder. Für den Bund lässt sich hier vor allem die Ratifizierung der Alpenkonvention und ihrer einzelnen Protokolle nennen, welche natürlich ihre Auswirkungen auf die sektorale Regionalpolitik in den Ländern hatten. Die Verbindlichkeit der sektoralen Landesgesetze in den Bereichen Wasser, Forste, Naturschutz, Tourismus, Baurecht und Nationalparks geben über die Entwicklungen hin zur Vereinheitlichung regionaler Steuerungsinstrumente ebenso Auskunft wie die zahlreichen Verordnungen zur Raumplanung (Seilbahnen, Schipisten, Golfplätze, etc.).

Zudem gibt es einige unverbindliche Werkzeuge mit Richtliniencharakter: Für ganz Österreich ist in dieser Kategorie die Agenda 21 zur nachhaltigen Entwicklung zu nennen, welche vor allem eine Wirkung auf lokale Entscheidungsträger ausübt. Auf der Ebene der Länder sind hierbei vor allem das bereits erwähnte Raumentwicklungsleitbild und die zahlreichen sektoralen Programme der überörtlichen Raumplanung einer Erwähnung wert. Verstärkt ins Blickfeld der Aufmerksamkeit rückt der Intention nach auch der Ausbau von Stadt-Umland-Beziehungen bzw. die Kooperation im Stadt-Land-Verbund. Als wichtiges Konzept insgesamt spielt auch in gewisser Weise die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie (ein Bundesgesetz) eine bestimmte Rolle.

Nach Ansicht der befragten Experten wurden die Protokolle der Alpenkonvention zwar von der Republik Österreich unterschrieben und ratifiziert, jedoch sind diese noch immer weit davon entfernt, implementiert und umgesetzt worden zu sein. Dementsprechend wurde auch das von der Alpenkonvention vorgesehene Monitoring der Regionalpolitik bisher nicht in die Tat umgesetzt. Die Experten waren sich jedoch grundsätzlich darüber einig, dass ein Monitoring in absehbarer Zeit auch in Österreich kommen wird. Erst nach einer erfolgreichen Umsetzung der Protokolle der Alpenkonvention könne abgeschätzt werden, wo österreichische Regionalpolitik noch verbesserungswürdig sei, so die regionalpolitischen Praktiker.

Die Landesgesetze zur Raumordnung bringen auch einen unterschiedlichen Rigiditätsgrad und damit einen guten Gradmesser für die Flexibilität von Regionalpolitik zum Ausdruck: So wurde das Salzburger Raumordnungsgesetz von 1998 (ROG 1998) seit seinem Inkrafttreten ganze 18-mal novelliert und weist damit eine im innerösterreichischen Vergleich relativ geringe Rigidität auf. Das Tiroler Raumordnungsgesetz von 1997 (2001 wiederverlautbart), welches nur ein Jahr älter ist, wurde bis zum heutigen Tag erst einmal novelliert und gilt daher als relativ rigide. Wiewohl einerseits Überwachung auf der Länderebene zu diesem Ergebnis beigetragen haben mag, so macht diese Diskrepanz andererseits auch Unterschiede in der Empfänglichkeit für potenziell kulturelle Einflüsse deutlich.

3. Resümee

Regionalpolitik und Raumordnung bewegen sich in Österreich immer auch entscheidend innerhalb des Referenzrahmens wirtschaftlicher Entwicklung. Dennoch schätzten die im Rahmen der Studie befragten Experten den Einfluss kultureller Differenzen als gegeben ein, wenngleich kein Nachweis dafür erbracht wurde, welche kulturellen Einflüsse in welchem Bundesland die regionale Entwicklung besonders zu prägen vermochten. Präziser formuliert stellt Österreich den Ergebnissen

der Befragung von DIAMONT zufolge ein Musterbeispiel der Korrelation wirtschaftlicher, politischer und kultureller Faktoren dar.

Die Annahme des Forschungsteams, dass die entstehende gemeinsame Entwicklungsstrategie regional-kulturelle Unterschiede und Befindlichkeiten als Faktoren von Regionalentwicklung unwichtiger machen würde, lässt sich den rein österreichischen Ergebnissen der Befragung zufolge jedenfalls nicht in dieser Klarheit halten. Nicht nur die strukturell verschiedenen Herangehensweisen an regionalpolitische Entscheidungsfindung, sondern auch Österreichs dezentrale Ordnung im Bereich Raumordnung zeigen, dass der Platz, den kulturelle Divergenzen im politischen Prozess einnehmen können, aufgrund des hohen Maßes an Aufgabenteilung in diesem Bereich prinzipiell als vorhanden einzuschätzen ist. Die mit dem österreichischen Beitritt zur Europäischen Union verbundenen Umstrukturierungen auf diesem Gebiet brachten eine nicht zu unterschätzende Anzahl neuer Möglichkeiten für kulturelle Einflüsse mit sich. Vor allem die LEADER+-Programme der Europäischen Gemeinschaftsinitiativen zur Strukturförderung bieten noch immer einen guten Rahmen für die Förderung regionaler Identität(en).

Die österreichischen Ergebnisse der Befragung legen zudem nahe, dass traditionelle Wertvorstellungen und Normen nach Ansicht der Experten nach wie vor eine nicht zu unterschätzende Wirksamkeit entfalten können. Auch regionale Netzwerke zwischen Politik und Wirtschaft, sowie der Faktor Religion tragen ihren Teil dazu bei, dass Regionalpolitik in Österreich durchaus kulturell unterschiedlich betrieben wird. Auch der freie Zugang zu Gütern und Dienstleistungen aller Art führte interessanterweise in Österreich nicht zum Abbau von kulturell bedingten Grenzziehungen und Hindernissen. Wenngleich wirtschaftliche Faktoren zweifelsohne wichtiger werden, so wird hier gleichzeitig auch kulturelle Identität dadurch noch nicht notwendigerweise belanglos. Auch Themen wie ökologische Nachhaltigkeit und grenzüberschreitende Kooperation sind und bleiben eng mit nachhaltiger Regionalentwicklung in Österreich verknüpft.

Dies führt zu dem Schluss, dass Österreich aufgrund der besonderen Verwaltungsstruktur, der starken Konsensorientierung im Bereich der politischen Kultur und des spezifischen Einflusses der Mitgliedschaft in der Europäischen Union einen Sonderfall darstellt. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Ergebnisse der ländergreifenden DIAMONT-Studie notwendigerweise in Zweifel zu ziehen wären. In Österreich spielen nach Ansicht der befragten Experten regionale und kulturelle Unterschiede eine nicht ganz unerhebliche Rolle für die Gestaltung von regionaler Entwicklung und Regionalpolitik.

Fußnoten

[1] In Artikel 7 des österreichischen Staatsvertrags, welcher die Überschrift „Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten“ trägt, heißt es: „In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlands und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung wird die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen zugelassen. In solchen Bezirken werden die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfasst“ (Vouk 2004).

[2] Unter der SPÖ-Regierung Kreisky wurde 1972 das so genannte Ortstafelgesetz verabschiedet, welches im Wesentlichen eine 20 Prozent-Klausel zum Inhalt hatte: In allen Gemeinden, wo die slowenisch-sprachige Volksgruppe mehr als 20 Prozent an der Wohnbevölkerung stellt, sind demnach zweisprachige Ortstafeln aufzustellen (vgl. Vouk 2004).

[3] Die Ortstafelerkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 13.12.2001 bestätigte erwartungsgemäß die 25%-Klausel und verordnete der Kärntner Landesregierung in weiterer Folge die Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 7 des Staatsvertrags und des Volksgruppengesetzes. Der Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider weigerte sich jedoch, diese Erkenntnis umzusetzen und startete im Gegenzug eine Unterschriftenaktion zur Einleitung einer Volksbefragung. Allerdings zeigte sich, dass die Kärntner Bevölkerung für dieses Ansinnen offenbar nicht zugänglich war. Umfragen zufolge hat ein Großteil der Kärntner Bevölkerung jedenfalls nichts gegen zweisprachige Ortstafeln (vgl. Vouk 2004).

[4] Analog zu Lienbacher’s Bezugnahme auf die Definition von Rill und Schäffer betrachen wir Raumordnung als „die Gesamtheit staatlicher Akte hoheitlicher und nichthoheitlicher Art, die darauf abzielen, den Staatsraum oder Teile hiervon nach den politischen Zielvorstellungen insbesondere im Sinne wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Leitlinien zu gestalten“ (Lienbacher 2004: 326).

[5] Weber (2004: 79) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die mittelbare Bundesverwaltung den Landeshauptleuten eine rechtlich starke Stellung verleiht, denn: „In der mittelbaren Bundesverwaltung ist der LH – anders als in der Landesverwaltung – befugt, anderen LR Weisungen zu erteilen. Der LH ist zwar rechtlich an die Weisungen der Bundesregierung gebunden und dieser auch rechtlich verantwortlich, diese Verantwortlichkeit kann jedoch nur durch eine Anklage beim VfGH geltend gemacht werden, was in der Praxis so gut wie nie vorkommt. Denn ein starker LH, der ja zugleich meist ein mächtiger Parteipolitiker ist, wird wohl nur in den seltensten Fällen zu befürchten haben, von einer Regierung, welcher seine Partei angehört, beim VfGH angeklagt zu werden. Durch diese starke Doppelstellung als Vollzugsorgan des Bundes und Spitzenpolitiker des Landes hat der LH großen Einfluss darauf, wie im Land Bundesgesetze vollzogen werden.“

[6] Esterbauer (1995: 76) rechnet dieses Prinzip eher dem unitarischen, denn dem föderalen Bundesstaat zu: „Es wird zwar damit eine Beteiligung von Landesorganen an der Vollziehung des Bundes eröffnet. (…) Durch die (staats-rechtliche) Weisungsgebundenheit des Landeshauptmannes (wie eines Statthalters) gegenüber Bundesorganen (Bundesministern) entsteht – trotz eines gewissen Spielraumes des Landerhauptmannes – der Eindruck, die Bundesorgane wären ‚Oberbehörden’ und der Bund wirklich ein ‚Oberstaat’ mit den Landesorganen als ‚Unterbehörden’.“

[7] Weber (2004: 92) berichtet vom Fallbeispiel Tirol: „Der Einfluss der Bundespolitik auf die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung wird als erstaunlich gering geschildert. Hier werden zumeist informell und kooperativ im Rahmen von Konferenzen und Arbeitsbesprechungen Lösungen gesucht.“

[8] „Die Sozialpartnerschaft ist die spezifisch österreichische Form des (Neo-)Korporatismus – also jenes eines Beziehungsgeflechtes zwischen dem (demokratischen, liberalen) Staat, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern.“ (Pelinka & Rosenberger 2000: 177).

[9] Interessanterweise hat auch die Einbindung der Interessensverbände in die politische Entscheidungsfindung kulturelle und sogar religiöse Wurzeln. Pelinka & Rosenberger (2000: 177) führen hierfür folgende Gründe ins Treffen: „Die Theorie der katholischen Soziallehre, die – vor allem in Form der Enzyklika Rerum Novarum (1891) – die Zusammenarbeit der Klassen als Alternative zum Klassenkampf forderte und die ‚berufsständische Ordnung’ propagierte, die der Ständestaat zwischen 1934 und 1938 umzusetzen beanspruchte. Die Praxis der Sozialdemokratie, die – weitgehend unabhängig von austromarxistischen Ansprüchen – das ‚Machbare’ über das ‚Wünschenswerte’ stellte: so im ‚Roten Wien’ der Ersten Republik, so als Regierungspartei nach 1945. Die relative Schwäche des Kapitals unmittelbar nach 1945, die zu einer im internationalen Vergleich auffallenden Kompromissbereitschaft der Arbeitgeberverbände gegenüber dem ÖGB führte. Die Dominanz der politischen Kultur der Konkordanzdemokratie ab 1945, die eine Zusammenarbeit der Sozialpartner als logische Ergänzung zur Zusammenarbeit der Großparteien erscheinen ließ.“

[10] Insgesamt wirkt in Tirol die Wirtschaftskammer in 111, die Arbeiterkammer in 44 und die Landwirtschaftskammer in 35 solchen Gremien mit. „Die freien Verbände sind in einer deutlich kleineren Zahl vertreten, durch ihre Quer-



verbindungen zu den Kammern – die Industriellenvereinigung über die Sparte Industrie in der WK, der ÖGB über seine Funktionäre in der AK – sind sie letztlich aber stärker in die Abläufe involviert, als es die quantitative Präsenz vermuten ließe“ (Karlhofer 2004: 153).

[11] Es sind dies derzeit: Für Raumordnung und Baurecht Mag. Johannes Bodner von der Tiroler Volkspartei, für überörtliche Raumordnung Dr. Anna Hosp von der Tiroler Volkspartei und für Umweltschutz, Verkehr und Straßenverwaltung Dipl.-Ing. Hans Lindenberger von den Sozialdemokraten. Die Vergabe von Geldmitteln im Bereich Raumordnung muss über den Tisch des Landeshauptmanns. Dr. Herwig van Staa von der Tiroler Volkspartei ist demnach für Förderungen aus dem Raumordnungsschwerpunktprogramm zuständig.
Vgl. dazu auch <http://www.tirol.gv.at/regierung>, 2.8.2006.

[12] Interessanterweise hat auch die Einbindung der Interessensverbände in die politische Entscheidungsfindung kulturelle und sogar religiöse Wurzeln. Pelinka/Rosenberger (2000) führen hierfür folgende Gründe ins Treffen: „Die Theorie der katholischen Soziallehre, die – vor allem in Form der Enzyklika Rerum Novarum (1891) – die Zusammenarbeit der Klassen als Alternative zum Klasenkampf forderte und die ‚berufsständische Ordnung’ propagierte, die der Ständestaat zwischen 1934 und 1938 umzusetzen beanspruchte. Die Praxis der Sozialdemokratie, die – weitgehend unabhängig von austromarxistischen Ansprüchen – das ‚Machbare’ über das ‚Wünschenswerte’ stellte: so im ‚Roten Wien’ der Ersten Republik, so als Regierungspartei nach 1945. Die relative Schwäche des Kapitals unmittelbar nach 1945, die zu einer im internationalen Vergleich auffallenden Kompromissbereitschaft der Arbeitgeberverbände gegenüber dem ÖGB führte. Die Dominanz der politischen Kultur der Konkordanzdemokratie ab 1945, die eine Zusammenarbeit der Sozialpartner als logische Ergänzung zur Zu-sammenarbeit der Großparteien erscheinen ließ.“ Vgl. Pelinka, A., S. Rosenberger 2000: Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends, Wien, 177-178

[13] Insgesamt wirkt in Tirol die Wirtschaftskammer in 111, die Arbeiterkammer in 44 und die Landwirtschaftskammer in 35 solchen Gremien mit. „Die freien Verbände sind in einer deutlich kleineren Zahl vertreten, durch ihre Querverbindungen zu den Kammern – die Industriellenvereinigung über die Sparte Industrie in der WK, der ÖGB über seine Funktionäre in der AK – sind sie letztlich aber stärker in die Abläufe involviert, als es die quantitative Präsenz vermuten ließe.“ Vgl. Karlhofer, F. 2004: Verbände und Sozialpartnerschaft, in: Karlhofer, F., A. Pelinka (Hrsg.): Politik in Tirol, Innsbruck, 152

[14] Es sind dies derzeit: Für Raumordnung und Baurecht Mag. Johannes Bodner von der Tiroler Volkspartei, für überörtliche Raumordnung Dr. Anna Hosp von der Tiroler Volkspartei, und für Umweltschutz, Verkehr und Straßenverwaltung Dipl.-Ing. Hans Lindenberger von den Sozialdemokraten. Die Vergabe von Geldmitteln im Bereich Raumordnung muss über den Tisch des Landeshauptmanns: Dr. Herwig van Staa von der Tiroler Volkspartei ist demnach für Förderungen aus dem Raumordnungsschwerpunktprogramm zuständig. Vgl. dazu auch: <http://www.tirol.gv.at/regierung>, 2.8.2006

Bibliographie

Amt der Tiroler Landesregierung (Hg.) 2001: *Handbuch Raumordnung Tirol*. Innsbruck.

Anderwald, K. et al. (Hg.) 2001: *Kärntner Jahrbuch für Politik 2001*. Klagenfurt.

Bachmann, S. et. al. (Hg.) 2004: *Besonderes Verwaltungsrecht*. Wien/New York.

Baumgartner, G. & B. Perchinig 2006: Minderheitenpolitik. In: Dachs, H. et al. (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch.* Wien: 686–701.

Berger, P. L. & Th. Luckmann 2000: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. 17. Auflage. Frankfurt a. M.

Boesch, M. 2006: *DIAMONT Workpackage 5: Analysing the Influence of Cultural Differences on Regional Development in the Alps*. St. Gallen.

Borsdorf, A. 1999: *Geographisch denken und wissenschaftlich arbeiten. Eine Einführung in die Geographie und die Studientechniken*. Gotha.

Borsdorf, A. (Hg.) 2005: *Das neue Bild Österreichs. Strukturen und Entwicklungen im Alpenraum und in den Vorländern*. Wien.

CIPRA (Hg.) 1998: *Alpenreport 1. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze*. Wien.

CIPRA (Hg.) 2001: *Alpenreport 1. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze.* Wien.

Dachs, H. et al. (Hg.) 2006: *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien.

Eagleton, T. 2001: *Was ist Kultur? Eine Einführung*. München.

Esterbauer, F. 1995: *Das politische System Österreichs. Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit*. Graz.

Faschingeder, G. 2004: *Kultur und Entwicklung. Zur Relevanz soziokultureller Faktoren in hundert Jahren Entwicklungstheorie*. 2. Auflage. Frankfurt a. M./Wien.

Fassmann, H. 2001: *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Begriffe und Konzepte, in: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus* (Informationen zur Politischen Bildung Nr. 18). Innsbruck: 5–10.

Funk, B.-Ch. 2000: *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*. 10. Auflage. Graz.

Forum Politische Bildung (Hg.): *Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus*. (Informationen zur politischen Bildung Nr. 18). Innsbruck.

Gantar, P. 1998: Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Entwicklung. In: CIPRA (Hg.): *Alpenreport 1. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze*. Wien: 374–381.

Gärtner, R. 2001: Tirol und das Fremde. In: Appelt, E. (Hg.): *Demokratie und das Fremde. Multikulturelle Gesellschaften als demokratische Herausforderung des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: 114–133.

Guggenberger, H. et al. (Hg.) 1994: *Bericht zur Studie „Ethnische Identitätsbildung in der slowenischen Minderheit Kärntens“.* Klagenfurt.



Huntington, S. P. 1993: The Clash of Civilizations? In: Foreign Affairs 72 (3): 22–49.

Karlhofer, F. 2004: Verbände und Sozialpartnerschaft. In: Karlhofer, F. & A. Pelinka (Hg.): *Politik in Tirol*. Innsbruck: 137–158.

Karlhofer, F. & A. Pelinka (Hg.) 2004: *Politik in Tirol*. Innsbruck.

Keiner, M. 2005: *Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung: Indikatorenbasiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland*. Unveröffentl. Habilitation, Innsbruck.

Knodt, M. 2001: Die Regionen in Europa. In: Forum Politische Bildung (Hg.): *Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus* (Informationen zur Politischen Bildung Nr. 18). Innsbruck: 66–76.

Lienbacher, G. 2004: Raumordnungsrecht. In: Bachmann, S. et al. (Hg.): *Besonderes Verwaltungsrecht.* Wien/New York: 324–346.

Macho, A. 2005: *Eine kurze Geschichte Niederösterreichs*. Wien.

Öhlinger, Th. 2003: *Verfassungsrecht*. 5. Auflage. Wien.

Pandel, M. et al. (Hg.) 2004: *Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance?* Wien.

Pelinka, A. & S. Rosenberger 2000: *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends.* 1. Auflage. Wien.

Pelinka, A. 2004: Das Regierungssystem. Zur Demokratiequalität Tirols. In: Karlhofer, F. & A. Pelinka (Hg.): *Politik in Tirol*. Innsbruck: 9–25.

Pelinka, A. 2005: *Vergleich politischer Systeme*. Wien.

Raschauer, B. & W. Wessely 2001: *Besonderes Verwaltungsrecht*. 4., vollst. überarb. Auflage. Wien.

Schönegger, C. 2001: Regionalförderung und Regionalplanung – neue Wege im Land. Salzburg. In: CIPRA (Hg.): *Alpenreport 2. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze*. Wien: 79–82.

Sieferle, R. P. 2003: Nachhaltigkeit in universalhistorischer Perspektive. In: Siemann, W. (Hg.): *Umweltgeschichte. Themen und Perspektiven*. München: 39–60.

Steinicke, E. 2001: Die Kärntner Slowenen und die Südtiroler Ladiner. Eine Renaissance kleiner ethnischer Minderheiten? In: *Berichte zur deutschen Landeskunde 75 (4)*: 395–415.

Steinicke, E. 2005: Erhalt und Verfall ethnischer Minderheiten. Das Beispiel der Slowenen in Kärnten und Friaul. In: Kraas, F. & J. Stadelbauer (Hg.): *Nationalitäten und Minderheiten in Mittel- und Osteuropa* (Ethnos Nr. 60). Wien: 118–132.

Sturm, R. & P. Zimmermann-Steinhart 2005: *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden.

Tappeiner, G. 2001: Regionalentwicklung: Nische für wenige oder Chance für alle? In: CIPRA (Hg.): *Alpenreport 2. Daten, Fakten, Probleme, Lösungsansätze*. Wien: 70–74.

Vavti, S. 2001: Zweisprachige Ortstafeln und „Slowenisierungsgefahr“. In: Anderwald, K. et al. (Hg.): *Kärntner Jahrbuch für Politik 2001*. Klagenfurt: 291–299.

Vavti, S. 2002: Geschichtliche Traumatisierungen und ihre Auswirkung auf Ortstafelkonflikt und Minderheitenschulfrage. In: Knoll, H. et al. (Hg.): *Kriege und Konflikte im 20. Jahrhundert. Aspekte und Folgen.* Klagenfurt: 381–392.

Vavti, S. & E. Steinicke 2006: Biographie, Identität und ethnische Vielfalt: Bedrohung und Chancen im Kanaltal. In: *Europa Ethnica 1/2*: 12–20.

Vouk, R. 2004: Der Anlassfall. In: Pandel, M. et al. (Hg.): *Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance?* Wien: 79–103.

Wastl-Walter, D. 2000: *Gemeinden in Österreich. Im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt*. Wien.

Weber, M. 1988: *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie.* 3 Bände, 9. Auflage. Stuttgart.

Weber, K. 2004: Politik und Verwaltung. In: Karlhofer, F. & A. Pelinka (Hg.): *Politik in Tirol.* Innsbruck: 73–96.

Zaisberger, F. 1998: *Geschichte Salzburgs*. Wien/München.

Internetquellen

Land Tirol 2006: http://www.tirol.gv.at/regierung/ (abgefragt am 2.9.2006).

Wikipedia.de: http://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%A4rntner_Slowenen/ (abgefragt am 28.9.2006).

Alpenkonvention.org: http://www.alpenkonvention.org/page4a_de.htm#CH/ (abgefragt am 28.9.2006).





Schlüsselfragen alpiner Entwicklung

Die österreichischen Ergebnisse der DIAMONT-Expertenbefragung im Vergleich zu den gesamten Alpen

Autor:

PD Dr. Oliver Bender

Institut für Gebirgsforschung: Mensch und Umwelt
Österreichische Akademie der Wissenschaften

Technikerstr. 21a, A-6020 Innsbruck

Email: Oliver.Bender@oeaw.ac.at

Tel. ++43-512-507-4945



1. Das DIAMONT-Projekt

Im Jahre 1991 wurde von sieben Alpenstaaten und der EU die Alpenkonvention unterzeichnet, welche zum Ziel hat, eine nachhaltige Entwicklung in einem der sensibelsten Räume Europas sicherzustellen. Besonderer Wert wird dabei auf die Bewahrung der natürlichen und kulturellen Vielfalt sowie eine ausgewogene Wettbewerbsfähigkeit der Regionen gelegt. Wie lässt sich nun aber überprüfen, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden? Eine entscheidende Voraussetzung hierfür dürfte die Identifizierung geeigneter Indikatoren und Instrumente sein, mit deren Hilfe sich die alpenspezifischen Probleme sowie die maßgeblichen Prozesse regionaler Entwicklung in den Alpen beschreiben und steuern lassen.

Das 2005 begonnene INTERREG-IIIB-Projekt DIAMONT berät das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention bei der Entwicklung eines alpenweiten Beobachtungs- und Informationssystems (ABIS/SOIA) sowie bei der Auswahl geeigneter Indikatoren und relevanter Daten für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Expertenmeinungen sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Erwartungen und Erfahrungen regionaler Interessenvertreter. Das Zusammenwirken von privat-wirtschaftlichen Unternehmen, der öffentlichen Verwaltung, wissenschaftlichen Institutionen sowie von Nicht-Regierungsorganisationen und Regionalvertretern im Rahmen des Projekts dient einem besseren Verständnis der Kräfte, welche die nachhaltige Entwicklung wesentlich beeinflussen.

Das DIAMONT-Projekt begann mit Literaturrecherchen und Expertenbefragungen zur Entwicklung der alpinen Regionen. Eine Umfrage in sechs Alpenstaaten hatte zu klären, welchen Einfluss kulturelle Unterschiede, die sich u. a. in gesetzlichen Regelungen, der Verwaltungsorganisation sowie in Wertesystemen niederschlagen, auf die Regionalpolitik und -entwicklung haben (Boesch 2006). In einer weiteren Befragung wurden 62 Experten (Wissenschaftler, Interessenvertreter, Staatsbedienstete oder Vertreter alpiner Verbände) – im Durchschnitt zehn pro Land – aus der Schweiz, Frankreich, Italien, Österreich, Slowenien und Deutschland um ihre Einschätzung der aktuellen und der für die Zukunft zu erwartenden Probleme und Chancen des Alpenraums gebeten. Vincent Briquel (CEMAGREF), verantwortlicher Leiter der Studie, entschied sich dabei für die Delphi-Methode. Die Befragung wurde von den DIAMONT-Partnern in den jeweiligen Ländern betreut.

2. Die Delphi-Methode

Die Ursprünge der wissenschaftlichen Delphi-Methode liegen in den späten 1940er Jahren im Bereich der US-Landesverteidigung, und seit dieser Zeit hat sie eine deutliche Diversifikation erfahren. Stellte sie zunächst v. a. eine spezifische Form der Gruppenkommunikation dar, so entwickelte sie später ihre Stärken bei der Exploration bestimmter Sachverhalte, speziell als ein Instrument in der Zukunftsforschung. Erst seit den 1990er Jahren wird sie auch vermehrt im deutschsprachigen Raum eingesetzt, und zwar v. a. in der Technikfolgenabschätzung (vgl. Ammon 1998), wie z. B. ab 1993 bei den mehrmaligen „Studien zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik“ (Kuhls et al. 1998) oder im Rahmen des „Delphi Report Austria“ (ITA 1998) bzw. einer Studie zur Nutzung der Photovoltaik (Berger 2001).

Der Delphi-Ansatz wurde bereits von Linstone & Turoff (1975) in dem Sinne beschrieben, wie ihn auch Häder & Häder (1995: 12) definierten: „Die Delphi-Methode ist ein vergleichsweise stark strukturierter Gruppenkommunikationsprozess, in dessen Verlauf Sachverhalte, über die naturgemäß unsicheres und unvollständiges Wissen existiert, von Experten beurteilt werden.“ Grundprinzip ist es, in mehreren Wellen Expertenmeinungen zur Problemlösung nutzbar zu machen und sich dabei eines anonymen Feedbacks zu bedienen. Das Verfahren ist dabei zur Ideenaggregation, zur (möglichst exakten) Vorhersage von Sachverhalten, zur Ermittlung und Qualifizierung von Expertenansichten und zur Konsensfindung unter den Teilnehmern nutzbar zu machen; auch die Ermittlung von Divergenzen in den Expertenmeinungen kann ein sinnvolles Ziel sein (Häder 2002).

Das sog. „klassische Verfahren“ in Anlehnung an Albach (1970) sowie Linstone & Turoff (1975) weist üblicherweise folgende Merkmale auf:



- Verwendung eines formalisierten Fragebogens,
- Befragung von Experten (ein Panel von 50–100 gilt als üblich),
- Anonymität der Einzelantworten und Teilnehmer untereinander,
- Ermittlung einer statistischen und verbalen Gruppenantwort,
- Information der Teilnehmer über diese Gruppenantwort (Feedback),
- (mehrfache, üblicherweise zwei- bis vierfache) Wiederholung der Befragung.

Darüber hinaus wird viel über Varianten diskutiert, wobei laut Häder (2002) zwar noch keine überzeugende Typologie von Delphi-Befragungen vorliegt, v. a. aber die Größe und Struktur der Expertengruppe, die Anzahl der Befragungsrunden, die unterschiedliche Gestaltung des Feedbacks, das Self-Rating der Befragten über deren Kompetenz im Zusammenhang mit den gestellten Aufgaben, der Einsatz unterschiedlicher Aufgabentypen sowie schließlich die Konsenskriterien zum Variantenreichtum beitragen.

3. Der Ablauf der Delphi-Studie im DIAMONT-Projekt

In der ersten Runde zur „Identifizierung wichtiger Themen und Trends in den Alpen" wurden Schwerpunktbereiche vorgegeben, zu denen die Befragten die ihrer Meinung nach wichtigsten „Hauptthemen" benennen und einen Entwicklungstrend abschätzen sollten. Diese Bereiche orientierten sich im Wesentlichen an den Protokollen der Alpenkonvention, griffen aber weitere Felder wie etwa die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit auf. Dabei zielte die Studie nicht zuletzt auf räumliche Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen ab.

Größe und Zusammensetzung des Expertenpanels sollten schließlich die für den weiteren Verlauf der Untersuchung gewünschte Themenspannweite gewährleisten. Die breite Vielfalt an Themen bedingte wiederum, dass nicht alle Experten gleichermaßen kompetent für alle Fragestellungen waren und sich daher nicht wohl fühlten, die Bedeutung aller Phänomene zu beurteilen. Die Expertenkommentare dienten auch in erster Linie als Informationsquellen für eine Ideenaggregation. Insofern war die erste Runde vor allem qualitativ angelegt.

Bei der Delphi-Methode werden Experten in mehreren Runden befragt, und bevor Sie ihre Meinungen erneut abgeben, sind sie mit den Ergebnissen des vorangegangenen Fragebogens zu konfrontieren. Der wiederholte Rücklauf der Information erlaubt schließlich eine Kommunikationsform innerhalb der Expertengruppe, um individuelle Antworten im Vergleich zur Kollektivmeinung zu entwickeln. Theoretisch wird durch diese Methode die Subjektivität der Einzelmeinungen reduziert.

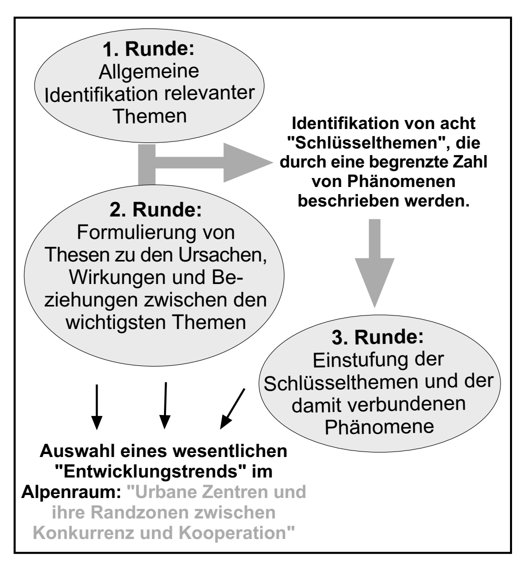


Abb. 23: Reihenfolge der Analyse in der Delphi-Studie (Entwurf: S. Lange).

Auf der Basis der ersten wurden für die zweite Runde „Thesen" formuliert, die spezifische Entwicklungszustände sowie deren Hauptursachen und Folgen zu besonders relevanten „Themen" beschreiben. Dabei konzentrierte man sich auf die Bereiche, die in der vorhergehenden Runde kontrovers diskutiert wurden. Die Experten sollten ihre Zustimmung oder Ablehnung (in vier Stufen: jeweils vollständig/teilweise) bekunden und Kommentare dazu abgeben. Einige Thesen wurden so provokativ formuliert, dass manche Experten sie verwarfen und kritisierten; in anderen Fällen hat man ihnen eher zugestimmt, wenn auch mit leichten Abänderungen. Die Expertenmeinungen zu den Thesen halfen schließlich, nicht nur die Themen, sondern auch deren Beziehungen zueinander und die Vielfalt ihrer Ausprägungen innerhalb des Alpenraumes vertieft zu analysieren.

Für die dritte und letzte Befragungsrunde hat man schließlich acht „Themenfelder" sektorübergreifend und integrativ ausgerichtet, denen klar erkennbare Fakten oder Trends als „Phänomene" zugeordnet sind. Deren Auswahl erfolgte v. a. unter den Expertenantworten aus der zweiten, in wenigen Fällen auch aus der ersten Runde, wobei die allseits bekannten und akzeptierten Phänomene bewusst auszulassen waren. An die Experten erging die Aufforderung, die im Fragebogen genannten Phänomene zu gewichten (Zustimmungsgrad wiederum zwischen 1 und 4) und schließlich auch die relative Bedeutung der Themenfelder in eine Reihenfolge von eins bis acht zu bringen. Ergänzende Kommentare waren erneut vorgesehen, wurden aus österreichischer Sicht aber nur von zwei Experten abgegeben.

Runde 2 und 3 dienten also v. a. der Qualifizierung von Expertenmeinungen, die Sachverhalte wurden dabei möglichst gut definiert, und ein quantitatives Vorgehen rückte mehr in den Vordergrund. Letzteres bietet auch Ansatzpunkte für eine statistische Auswertung der Zustimmungsgrade, die sich allerdings streng genommen auf Häufigkeitsmaße sowie die Darstellung von Median und Quantilen beschränken müsste, weil es sich eben um ordinale Daten handelt (Ammon 1998). Für diese Untersuchung darf man jedoch annehmen (vgl. Backhaus et al. 2003: 5), die Zustimmungswerte zu vorgegebenen Thesen oder die Einschätzung der Bedeutung



vorformulierter Phänomene seien intervallskaliert und daher – hilfsweise – auch arithmetische Mittel bilden. Dies ermöglicht, mit aller Vorsicht, zumindest eine Tendenz abzuleiten, wie die Einschätzungen der Experten eines Landes etwa im Vergleich zum gesamten Panel zu sehen sind.

Ein Ziel von Runde 3 war auch die Konsensfindung bezüglich der Herausarbeitung eines besonders wichtigen, im künftigen Projektverlauf näher zu bearbeitenden Themas. Zu diesem Zweck wurden schließlich „urbane Zentren und ihre Randzonen zwischen Konkurrenz und Kooperation" ausgewählt. Deren Analyse soll in der weiteren Projektarbeit ausführlich genutzt werden, um die relevanten Indikatoren für die Beobachtung der Prozesse zu definieren oder um regionale Planungsinstrumente zu suchen, die die Ungleichheiten vermindern können.

4. Die Umfrageergebnisse mit besonderer Berücksichtigung der österreichischen Perspektive

Ziel der Delphi-Umfrage war es also, die wesentlichen Themen herauszufinden, die die derzeitige und zukünftige Entwicklung in den Alpen beeinflussen. Um die jeweiligen Antworten vergleichen zu können, sind nicht zuletzt diejenigen Faktoren



Abb. 24: Entwicklung der Themenbereiche in der Delphi-Studie (Entwurf: S. Lange). Im Folgenden bleibt die Ergebnispräsentation allerdings den acht Hauptthemen zugeordnet, wie sie in der 2. Runde den Befragten vorgelegt worden sind.

zu berücksichtigen, die auf die Expertenmeinungen maßgeblich einwirken. Verschiedene Kriterien könnten Meinungsunterschiede erklären, wie etwa das Profil der Experten (Wissenschaftler oder Interessensvertreter), ihre Nationalität oder der Grad ihrer Kompetenz. Zudem antworteten einige Experten nur für ihre Region oder ihr Land und erklärten sich nicht in der Lage, den gesamten Alpenraum zu beurteilen. Andere analysierten die derzeitige Situation und legten klar, dass sie keine feste Meinung zu der zukünftigen Entwicklung haben.

Divergenzen in den Meinungen erscheinen somit nicht nur als Folge objektiver Faktoren, sondern zumindest ebenso als Ergebnis unterschiedlicher Wahrnehmung. Im Folgenden soll deshalb gezielt der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine speziell österreichische Perspektive der Entwicklungen im Alpenraum existiert und in welchen Themenbereichen und wie deutlich sich diese artikuliert.

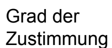
4.1 Bevölkerung und Gesellschaft

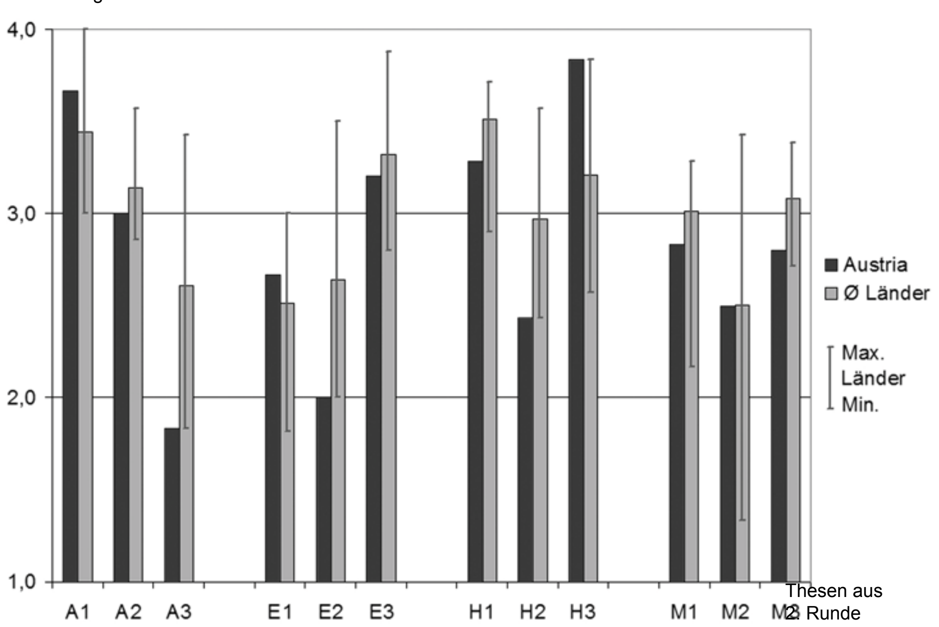
In der **1. Runde** identifizierten im Sektor Bevölkerung und Gesellschaft internationale sowie österreichische Experten als wichtige Faktoren die zunehmende Überalterung der Bevölkerung, die Konzentration der Menschen in Gunstlagen sowie zu bestimmten Jahreszeiten, die Abwanderung aus peripheren und höheren Lagen – was in einigen österreichischen Beiträgen zum „Niedergang der Nahversorgung in peripheren Gebieten", „sozialen Verfall" bis zur „Entvölkerung" bzw. „Entsiedelung" führt – und im Gegensatz dazu die Einwanderung von Immigranten auf der Suche nach Alterswohnsitzen und Erholung sowie die Schwierigkeiten, diese in ihre neue soziale und natürliche Umwelt zu integrieren. Zunehmende soziale Unterschiede, die teilweise durch die Krise der alpinen Landwirtschaft und Industrie verstärkt werden, und eine beträchtliche Wohlstandslücke zwischen der lokalen Bevölkerung und den Einwanderern wurden speziell auch von österreichischen Teilnehmern als Belastung für die soziale Balance im Alpenraum identifiziert.

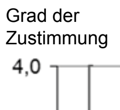
Die Gesellschaft im Alpenraum erlebt derzeit einen Niedergang kultureller Vielfalt, d.h. von Traditionen, Werten, Dialekten und Gewohnheiten. Dies äußert sich in einer Standardisierung und Globalisierung der alpinen Lebensstile. Uneins waren sich die österreichischen Experten, ob die alpine Kultur vollends verschwindet, nur als „Mythos" oder in „Kulturinseln" überleben wird, oder ob andererseits ein „stärkeres Regionalbewusstsein" das „Bewahren von Traditionen als Gegenbewegung" ermöglichen wird.

Es wurde deutlich gemacht, dass sich die meisten dieser Prozesse zeitlich und räumlich unterscheiden und von komplexen sozialen und ökonomischen Kräften ausgelöst werden. In diesem Zusammenhang wurden auch das Wachstum und die









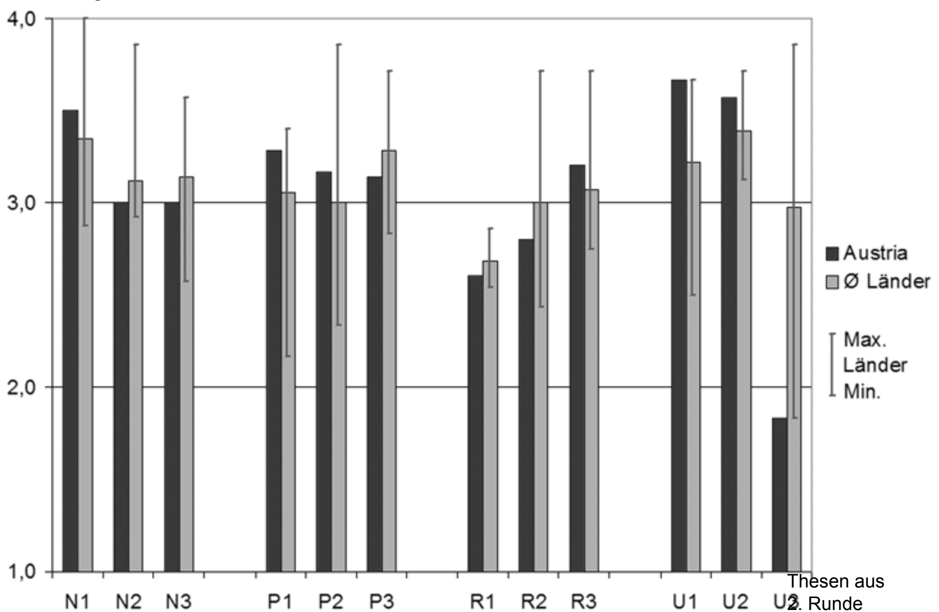


Abb. 25: Zustimmungswerte (1 = keine Zustimmung bis 4 = volle Zustimmung) für die Thesen der zweiten Befragungsrunde (Entwurf: O. Bender). – Erläuterungen zum Inhalt der Thesen in Kapitel 4.

Ausdehnung der Städte genannt sowie die Wanderung der jüngeren, besser ausgebildeten Teile der Bevölkerung in die urbanen Zentren im Alpenraum und in außeralpine Metropolen. Einig waren sich die österreichischen Experten weitestgehend darin, dass sich die genannten Trends und die damit verbundenen Probleme verstärken werden. Als ein interessanter Lösungsansatz wurde verbalisiert, dass die Alpenländer aktive Bildungspolitik betreiben sollten, um junge Menschen zur Einwanderung zu bewegen.

These P1: Die Dimensionen der Überalterung der Bevölkerung im Alpenraum unterscheiden sich prinzipiell nicht signifikant von denen außerhalb der Alpen. Die Zuwanderung von Pensionisten sowie die Abwanderung der jungen Bevölkerung haben jedoch im Alpenraum eine stärkere Polarisation der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zur Folge als in den außeralpinen Regionen.

These P2: Aufgrund der fortschreitenden Konzentrierung der ökonomischen und politischen Macht in den Alpen (Urbanisation, Stärkung der Agglomerationen) kommt es zu einer Verstärkung der räumlichen und sozialen Ungleichgewichte. Zur gleichen Zeit findet eine alpenweite Angleichung und Vereinheitlichung der Lebensstile statt. Diese Entwicklungen führen zu beträchtlichen sozialen Spannungen und einer Veränderung der Beziehungen zwischen den urbanen und den ländlichen Räumen.

These P3: Die Heterogenität der sozialen Gruppen im alpinen Raum (Mischung aus Traditionalisten und Modernisten) sowie die Attraktivität der Alpen bergen ein großes Potenzial für innovative Initiativen. Um dieses Potenzial zu nutzen, bedarf es jedoch der intensiven Kommunikation und der Anregung von Partizipationsprozessen auf lokaler Ebene, damit die unterschiedlichen Gruppen ihre Ideen und Visionen tatsächlich austauschen und gewinnbringend zusammenführen können.

Die österreichischen Experten akzeptierten die Thesen der **2. Runde** im Wesentlichen – dabei zeigten sie untereinander auch nur wenige Abweichungen und befanden sich im Durchschnitt der Zustimmungswerte der internationalen Kollegen.

Hinsichtlich P1 bestand ein allgemeiner Konsens, dass die Überalterung aufgrund soziodemographischer Faktoren ein künftig weiter zunehmendes Problem bildet. Dabei wurde international nicht so sehr über die Zuwanderung von Pensionisten gesprochen, auch wenn dies neue Entwicklungen initiieren und die regionale Kaufkraft erhöhen könnte. Das größere Problem bildet offenbar die Emigration der Jungen, die v. a. den ländlichen Raum trifft. Speziell aus Österreich kamen einige Vorschläge, wie man dieser Entwicklung entgegentreten könnte: durch die Entwicklung neuer Tourismusformen und durch Ausbildungsinitiativen in eben solchen Berufen,



die in den Alpen wirklich ausgeübt werden können (z. B. im Schutzgebietsmanagement, in der Software-Entwicklung etc.).

P2 erfuhr eine etwas kontroversere Diskussion. Einige internationale wie auch österreichische Experten lehnten sie ab: „Es kommt derzeit in der ganzen Gesellschaft zur Verschärfung der Verteilungsfragen, im alpinen Raum ebenso wie sonstwo. Das hat mit veränderten Beziehungen Stadt-Land nichts zu tun." Auch die inneralpine Angleichung der Lebensstile mochten nicht alle Befragten nachzuvollziehen, während international des Öfteren auf die stärkeren Disparitäten zwischen Alpen und Umland verwiesen wurde.

Trotz einer generellen Zustimmung wurde P3 sehr kontrovers kommentiert. Uneins waren sich die Befragten darin, ob tatsächlich nennenswerte Unterschiede zwischen Alpen und Umland existierten – „Traditionalisten und Modernisten" gebe es schließlich überall. Weiters darüber, ob nicht vielmehr die Heterogenität zwischen Autochthonen und Zuzüglern die Grundlage bilde und Innovationen eher „durch individuellen Unternehmergeist und Investitionsbereitschaft vorderhand geschaffen" würden als durch soziale Interaktionen.

In der **3. Runde** wurde aus dem Sektor Bevölkerung und Gesellschaft das Themenfeld „Marginalisierung peripherer ländlicher Räume" herausgearbeitet. Im Durchschnitt aller Gewichtungen maßen die österreichischen Experten dem gesamten Themenblock etwas weniger Bedeutung bei als ihre Kollegen aus anderen Ländern. Dies gilt ungeachtet der Einschätzung, dass die geschilderten Probleme in Zukunft zunehmen werden. Hierüber war man sich weitgehend einig, wenn auch die Österreicher entgegen dem internationalen Trend meinten, dass die „Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit" künftig geringer ausfallen würde.

Die im Einzelnen diskutierten Phänomene lassen sich zwei Hauptgruppen zuordnen. Zum einen handelt es sich um Fragen der mangelnden Auslastung oder Rentabilität von Einrichtungen bzw. der Isolation von Bevölkerungsteilen v. a. aufgrund der demographischen Entwicklung. Diese Probleme wurden von den österreichischen Experten gegenwärtig noch weniger dringlich gesehen, obschon deren Dringlichkeit künftig stärker wachsen würde als in der internationalen Einschätzung. Der zweite große Problemkreis befasst sich mit der rückläufigen Entwicklung der Landwirtschaft. Hier waren die Österreicher optimistischer, dass sich der Agrarsektor eine gewisse Bedeutung erhalten könnte, was nicht zuletzt mit der mutmaßlich stark zunehmenden Bedeutung von Nebenerwerbstätigkeiten zusammenhängt. In den ergänzenden Kommentaren wurde nochmals auf die Kombination von Landwirtschaft und Tourismus und die Entwicklung spezifischer regionaler Produkte verwiesen.

4.2 Land- und Forstwirtschaft

In der **1. Runde** wurde der Rückgang von Landwirtschaftsbetrieben (und z. T. auch -flächen) von den Experten auf die geringe Wettbewerbsfähigkeit der Berglandwirtschaft gegenüber der Landwirtschaft in den Tieflagen zurückgeführt. Ungünstige natürliche Produktionsbedingungen, Probleme der Vermarktung, Preisverfall und wachsender Produktwettbewerb, insbesondere auch auf Märkten, die weit von den Produktionsstandorten entfernt liegen, wurden als Gründe angeführt. Diese Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Kombination mit der wachsenden Überalterung der ländlichen Bevölkerung führt zu einem Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen, v. a. in der Weidewirtschaft, bis hin zu Verödungsprozessen.

Die österreichischen Experten nahmen kaum Stellung zu den wirtschaftlichen Problemen der Berglandwirtschaft: Pauschal haben sie den Gegensatz zwischen Industrialisierung in Gunst- und Deagrarisierung in Ungunstlagen beklagt. Im Speziellen wurde die Zersiedlung der wirtschaftlich bedeutsamen Nutzflächen in den Tälern einmal erwähnt; zwei Drittel der österreichischen Antworten verwiesen jedoch auf die Folgen wie Extensivierungen bzw. Nutzungsaufgaben, einen Rückgang der Vielfalt und eine Verarmung des Genpools oder nannten die Aufrechterhaltung von Betrieben als wichtige Gegenmaßnahme.

Antworten auf die Krise der Landwirtschaft wurden allgemein in der Modernisierung, der Intensivierung und in der Veränderung der Produktionsmethoden gesucht, die jedoch wiederum Auswirkungen auf die Kulturlandschaft und die Vielfalt der Produktpalette haben. Hier vertraten die österreichischen Experten einen anderen Standpunkt, der in einer Zunahme der Nebenerwerbs- und Hobbylandwirtschaft, der Biolandwirtschaft und speziell der „Entwicklung qualitativ hochwertiger, hochverarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte („Local Food") sowie einem Ausbau gemeinschaftlicher Vermarktung" zum Ausdruck kommt.

In der alpinen Forstwirtschaft werden allgemein zwei Trends beobachtet: In den besser erreichbaren Lagen und den Bundesforsten sind eine wachsende Industrialisierung der Holzwirtschaft und die Ausbreitung von Monokulturen zu beobachten, während in anderen Teilen der Alpen Low-Benefit-Bedingungen herrschen, die zum Rückgang der Durchforstung und Bestandspflege und zur Überalterung der Bestände führen. Dies ist insbesondere bei Privatforsten der Fall. Von zwei österreichischen Experten wurde dezidiert auf negative Auswirkungen für die Schutzwaldfunktion verwiesen.

Fast alle österreichischen Beiträge verwiesen auf eine Zunahme der Probleme, speziell eine Verstärkung des Umnutzungsdrucks; nur in einem Falle wurde dies anders gesehen, ohne dass damit allerdings die Tendenz zur Abwanderung aus den Agrarräumen gestoppt werden könnte.

These A1: Der Rückgang der Landwirtschaft ist inzwischen überall in den Alpen feststellbar, die Kontraste zwischen marginalen und bevorzugten Lagen verstärken sich weiter. Insbesondere in steilen Lagen und abgelegenen Regionen vollzieht sich großflächig eine völlige Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzung, während sich die Landwirtschaft in den Tal- und Beckenlagen einer zunehmenden Konkurrenz durch das Flächenwachstum der Städte und einer Industrialisierung der Produktionsweise ausgesetzt sieht. Trotz singulärer Innovationen und Subventionen zur Erhaltung der Kulturlandschaft wird der Prozess kaum gestoppt werden können.

These A2: Aufgrund der Bedingungen des globalen Marktes verlieren Bergwälder an wirtschaftlicher Attraktivität. Daher gehen waldbauliche Pflegemaßnahmen und forstliche Nutzungen zurück. Viele Waldflächen bleiben der natürlichen Entwicklung überlassen. Während der Übergangsphasen dieser Sukzessionsprozesse erhöht sich das Schadensrisiko. Auf lange Sicht werden solche natürlich zusammengesetzten Wälder jedoch ökologisch stabiler, attraktiver für Freizeit und Erholung und naturschutzfachlich höherwertiger.

These A3: Die Auflassung landwirtschaftlicher Nutzflächen im großen Stil und die Wiederbewaldung dieser Flächen stellen ein enormes Risiko für die Freizeit- und Tourismuswirtschaft dar. Die Tourismuswirtschaft wird sich dieses Zusammenhangs bewusst und entschließt sich daher, die Landwirtschaft im großen Maßstab finanziell zu unterstützen.

Die österreichischen Experten stimmten in der **2. Runde** den Thesen A1 und A2 im Wesentlichen zu, ebenso wie diejenigen aus den anderen Alpenländern; sie lehnten jedoch A3 in weiten Teilen ab und hoben sich damit, gemeinsam mit den Schweizern, gegen die Kollegen aus den übrigen Staaten ab.

A1 erhielt bei der Befragung insgesamt einen der höchsten Zustimmungsgrade. Der Niedergang der Landwirtschaft werde bestenfalls verzögert werden können. Die österreichischen Beiträge diskutierten dabei etwas ausführlicher, auf welche Weise dies geschehen könnte – durch eine Aufwertung der Subventionen für die Landschaftspflege, eine „breitere Akzeptanz der an Ort und Stelle auf ‚naturnahe' Weise produzierten Lebensmittel" oder eine deutliche Vergrößerung der Betriebe: Die in der Zeit der Subsistenzwirtschaft entwickelten kleinbetrieblichen Strukturen seien nicht mehr zeitgemäß; für die Alpen kämen am ehesten extensiv wirtschaftende Großbetriebe in Betracht.

A2 wurde ebenfalls zumeist akzeptiert. Aus österreichischer Sicht gab es allerdings auch gewisse Zweifel, insofern die extensiver genutzten Wälder ökologisch nicht stabiler würden bzw. die Weiterentwicklung der Energiekosten möglicherweise dazu führen könnten, dass es zu einer extensiveren Nutzung längerfristig gar nicht kommen wird. Gemeinsam mit vielen Experten aus anderen Ländern wurde auch in Österreich eine ökologisch verträgliche Waldbewirtschaftung generell als notwendig für die Aufrechterhaltung der Schutzfunktion und für die ländliche Entwicklung betrachtet.

A3 erhielt international die relativ geringste Zustimmung und wurde darüber hinaus in Österreich am schärfsten zurückgewiesen. Unklar blieb, ob der Kulturlandschaftsverlust überhaupt eine große Gefahr für den Fremdenverkehr darstellen könnte. So wurde u. a. argumentiert, speziell „für Touristen und Jugendliche dürfte der Anpassungsprozess relativ schmerzlos vorbeigehen". Weiters konnte man sich in Österreich kaum vorstellen, dass sich die Tourismuswirtschaft eine Subventionierung der Landwirtschaft würde leisten können und wollen; und falls doch, so wäre dies nur in Sommerfrischegebieten von Interesse, die jedoch ganz besonders in Österreich immer stärker in den Hintergrund gedrängt werden.

Für die **3. Runde** wurde das Themenfeld „Erhaltung der Wälder im Alpenraum" ausgesucht. Die Österreicher sahen sich hier gemeinsam mit ihren schweizerischen Kollegen als besonders kompetent; umso auffälliger ist es daher, dass die Bewertungen der zugehörigen Phänomene in diesen beiden Ländern extrem unterschiedlich ausfielen. Der Problembereich mangelnder Rentabilität und Wertschöpfung von Wirtschaftswäldern wurde in Österreich als weit weniger gravierend eingestuft als im internationalen Durchschnitt und speziell in der Schweiz. Insbesondere würde das Phänomen geringen Waldmanagements infolge kleinstrukturierter Besitzverhältnisse stärker abnehmen und die alternative Nutzung der Wälder als Quelle für nachwachsende Rohstoffe (Biomassenutzung etc.) stärker zunehmen als man dies im alpenweiten Durchschnitt annahm. Ein Experte verwies im Zusammenhang mit der Holzwirtschaft allerdings auch auf die nötige Fortentwicklung des Arbeitsmarkts. Auf der anderen Seite zeigten sich die Österreicher – wie es sich bereits in den vorangegangenen Runden angedeutet hatte – wesentlich skeptischer, was die Auswirkungen des Klimawandels und der geringeren Waldpflege angeht. Sie rechneten deshalb mit den relativ höchsten Managementkosten und der höchsten Steigerung dieser Kosten, welche das touristische Interesse an neuen Wildnisgebieten nicht aufwiegen könnte. Schließlich schien in Österreich auch das „Interesse an bewaldeten Flächen in der Nähe von dicht besiedelten Gebieten als ökologische Korridore und Frischluftgebiete" derzeit und künftig geringer zu steigen als v. a. in den südlichen Alpenländern.



4.3 Mobilität und Transport

In der 1. Runde wurde beschrieben, wie sehr der Alpenraum unter Mobilität und Verkehrsflüssen zu leiden hat. Dies geht auf unterschiedliche Ursachen zurück, wie etwa die steigende Abhängigkeit der ländlichen Räume von den urbanen Zentren oder Städten bezüglich der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Versorgungsleistungen, die Zunahme der touristischen Aktivitäten sowie Veränderungen im Freizeitverhalten, die u. a. dazu führen, dass längere Distanzen zurückgelegt werden, sowie den Anstieg des Transitverkehrs in den Alpentälern. Vor allem die Luftverschmutzung und Lärmbelastung konzentrieren sich auf die Hauptverkehrsachsen und Transitrouten, wo nach österreichischer Aussage nicht nur „Verschlechterungen für die Bevölkerung und den Tourismus“ auftreten, sondern sogar in einigen Tälern aus Umweltgründen die Bewohnbarkeit eingeschränkt wird. Die Verkehrsbelastung scheint außer Kontrolle zu geraten, doch wird in mehreren österreichischen Statements unter den Gesichtspunkten von Energie- und Transportkostenerhöhungen bzw. einer „relativen Dematerialiserung“ von einer mittelfristigen Trendumkehr ausgegangen.

Die meisten Bergregionen und die Nebentäler sind demgegenüber mit einem anderen Problem konfrontiert: Sie leiden unter einer unzureichenden Verkehrsanbindung und schlechter Zugänglichkeit. Die österreichischen Vorschläge zur Verbesserung der Verkehrsprobleme zielten jedoch weniger auf die regionale Ebene – möglicherweise sind diesbezügliche Defizite gegenüber den Süd- und Westalpen vergleichsweise geringer – sondern setzten mehr auf Verkehrsvermeidung („Stärkung regionaler Märkte“) oder -verlagerung auf die Schiene bzw. langfristig auf die „Einführung neuer Technologien (Brennstoffzelle; H2-Technologie)“.

These M1: Die Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Individualverkehr ändert sich nicht: Weder innerhalb des Alpenraumes noch auf Transitrouten werden mehr öffentliche Verkehrsmittel benutzt. Diese Entwicklung können auch gezielte Anreize zur vermehrten Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht ändern.

These M2: Der Preis für Erdöl übersteigt 100 USD je Barrel und zieht eine starke Abnahme des Verkehrs nach sich. Die Entvölkerung abgelegener Regionen wird dadurch beschleunigt, Prozesse der Suburbanisierung werden gestoppt. In der Folge nimmt die Konzentration des Verkehrsaufkommens in den großen Tälern und dicht besiedelten Gebieten zu.

These M3: Einerseits geht mit einer breiteren Anwendung moderner Technologien im Transportwesen (z. B. mit Wasserstoff betriebene Motoren, Elektroautos and Hybridtechnologien), die durch deren weitere Entwicklung und die zunehmende Bereitstellung der hierfür erforder-

lichen Infrastruktur möglich wird, eine beträchtliche Senkung der Luft- und Lärmbelastung einher. Andererseits löst sich damit keineswegs das Problem der Flächeninanspruchnahme und Landschaftszerschneidung durch den Verkehr.

In der **2. Runde** lagen die österreichischen Zustimmungswerte zu den Thesen über Mobilität und Transport in etwa im internationalen Durchschnitt. Damit zeigten sich die österreichischen Experten nun deutlich skeptischer hinsichtlich möglicher Veränderungen und Verbesserungen im Transportwesen als noch in Runde 1.

These M1 wurde in den meisten Ländern weitgehend akzeptiert. Der private Verkehr werde weiter zunehmen, insoweit die Funktionsbereiche für Wohnen, Arbeiten und Freizeiten räumlich getrennt sind. Ein Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr hinge von den Kosten bzw. den Anreizen ab. Die österreichischen Befragten ließen sich dabei nicht näher über den Güterverkehr aus, diskutierten allerdings besonders intensiv die Defizite des ÖPV, der „zu wenig bedarfsgerecht (bequem, rasch, kostengünstig) ist". Dies führe in einen „ ‚Circulus vitiosus': mehr Privatautos, weniger Fahrgäste, höhere Fahrkartenpreise, weniger öffentlicher Verkehr, daher wieder mehr Privatautos." Die Schweiz zeige, dass „Pro-Bahn-Politik möglich" und erfolgreich sein kann. Diese Ansicht wird augenscheinlich noch dadurch bestätigt, dass die Schweizer Experten M1 tendenziell am deutlichsten abgelehnt haben.

M2 erhielt mäßige Zustimmungswerte und wurde inhaltlich recht kontrovers diskutiert. Bereits hinsichtlich einer möglichen Reduzierung der Verkehrsflüsse konnte keine Einigkeit erzielt werden. Vor allem die Schweizer Experten sahen eine „hohe Elastizität" zwischen Ölpreisen und privatem Verkehrsaufkommen, was daran liegen mag, dass verfügbare Einkommen in der Schweiz relativ hoch sind. Einige österreichische Kollegen waren noch relativ optimistisch, dass neue Konzepte, den Personenverkehr effektiver und kostengünstiger zu bewältigen, zum Tragen gelangen: So komme es „eher zur Verwendung energiesparender Fahrzeuge, zum Carsharing bzw. zur Benützung öffentlicher Verkehrsmittel". Soweit der Nahverkehr tatsächlich reduziert werden müsste, sehen die Österreicher jedoch mehrheitlich keine oder nur geringe Einflüsse auf das Siedlungswesen. Lediglich eine Befragte ging davon aus, „das Leitbild nachhaltiger Raumentwicklung (Nähe, konzentrierte Dekonzentrationen) könnte unter den genannten Vorzeichen Anerkennung finden."

M3 erhielt international recht hohe Billigung, relativ geringe jedoch aus Slowenien und Österreich. Die österreichischen Befragten wendeten ein, dass die Durchsetzung der neuen Technologie recht lange dauern werde, dass die Lärmbelastung (Abrollgeräusche) kaum reduziert werden könnte und schließlich das Problem der Flächeninanspruchnahme und der Landschaftszerschneidung bestehen bliebe.



Im Themenfeld „Mobilität und Transport" wurde in der **3. Runde** noch einmal speziell über Verkehrsbelastungen diskutiert. Auch hier schätzten sich die österreichischen Teilnehmer als besonders kompetent ein und reagierten in ihren Einschätzungen teilweise deutlich sensibler als die Kollegen aus den anderen Ländern. Der Zunahme der Luftverschmutzung maßen sie im Vergleich aktuell und zukünftig die höchste Bedeutung bei. Andererseits waren sie auch am heftigsten um Gegenmaßnahmen bemüht: sowohl darum, die „Verkehrsströme in sensiblen Gebieten zu beschränken" als auch „Alternativen zum individuellen Autoverkehr (Zug + Fahrrad, Carsharing, Regionalverkehrs-Fahrkarten etc.)" zu entwickeln. In den Kommentaren wurden die Transportkosten als zu niedrig (Treibstoff) gegeißelt und die Berücksichtigung der externen Kosten (Umweltbeeinträchtigung) gefordert. Erst auf dieser Basis und mit einem EU-weiten Vorgehen könnte die Verlagerung auf öffentliche Verkehrsträger vorangetrieben werden. Überraschenderweise sahen die österreichischen Experten jedoch die „Entwicklung von Alternativen zum Verkehr (E-Commerce, IT)" am skeptischsten.

4.4 Freizeit und Tourismus

In der **1. Runde** betonten die Experten, dass der Alpenraum als Tourismusdestination einem zunehmendem Wettbewerb mit anderen Zielen ausgesetzt ist und seine Angebote an das sich ständig wandelnde Freizeitverhalten anpassen muss. Um die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit alpiner Tourismuszentren zu erhalten, wird eine Qualitätssteigerung des bestehenden Angebots angestrebt, wobei auch die Nachfrage nach einer unversehrten Umwelt steigt. Dennoch bleiben die Alpen anfällig gegenüber Ungleichgewichten in der Tourismusentwicklung, seien diese nun jahreszeitlicher oder räumlicher Natur: Von österreichischer Seite wurde die Polarisierung zwischen dem auf wenige Kleinregionen konzentrierten Massentourismus, v. a. im Winter, und den sich neu entwickelnden Nischen etwa im Ökotourismus betont. Dabei stellte ein Experte heraus, die „Konzentration ist ökologisch nicht schlecht, sozialverträglicher sind dezentrale Konzepte".

Jedoch diskutierten die österreichischen Teilnehmer die Auswirkungen des Tourismus auf die lokale Bevölkerung nur am Rande. Es wurden die Aspekte „punktueller Überbevölkerung", eines „starken Wohlstandsgefälles auf engstem Raum" sowie der zu starken wirtschaftlichen Abhängigkeit kurz genannt. Wesentlich häufiger wurden die Umweltaspekte der touristischen Entwicklung erwähnt, dabei immer wieder die vom Freizeitverkehr induzierten Verkehrsströme, aber auch Naturstörungen durch Trendsportarten aufgegriffen.

Die Weiterentwicklung des alpinen Fremdenverkehrs wurde schließlich sehr kontrovers bewertet: Die eine Hälfte der österreichischen Befragten sah eine Verschärfung der Belastungen durch den Tourismus aufziehen, während die andere eine Trendumkehr prognostizierte, entweder weil das Angebot des Massenskilaufs durch klimatische Veränderungen nicht aufrechtzuerhalten sei, oder weil die Nachfrage aufgrund von Kaufkraftverlusten bzw. steigenden Fahrtkosten sinken werde.

These R1: Einige Länder, aus denen viele der Besucher des Alpenraumes kommen, erleben derzeit eine wirtschaftliche Stagnation. Gerade der Sommertourismus in den Alpen wird unter der sinkenden Nachfrage aus diesen Ländern nach Fitness- und Erholungsurlaub leiden. Zugleich steigt jedoch die Nachfrage nach Agrotourismusangeboten. Deren Kapazität ist jedoch bereits jetzt nahezu ausgeschöpft. Zudem ist die Wertschöpfung dieser Angebote weitaus geringer.

These R2: In den Winterskigebieten beherrschen die Intensivnutzungen (Ski, Snowboard, ...) den Markt. Sie konzentrieren die Touristenströme und den Kapitalfluss auf sich und geben saisonale Beschäftigungsimpulse. Angebote für sanfte Tourismusarten (Wandern, Langlauf, Schneeschuhwandern etc.) können sich dagegen nur in Nischen behaupten und werden auch in Zukunft nicht den Mainstream bilden. Dies verstärkt die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Angeboten des Massentourismus und verschärft damit die negativen Auswirkungen auf die Umwelt.

These R3: Die Erwerbs- und Einkommenschancen aus dem Winter- und Sommertourismus kommen nur teilweise den Bauern und Einheimischen zugute. Dieser Integrationsmangel führt zu Konflikten zwischen den Akteuren der Tourismuswirtschaft und dem Rest der Bevölkerung.

In der **2. Runde** wurden die Thesen zu Freizeit und Tourismus unterschiedlich gut angenommen, wobei R2 die höchste Zustimmung erfuhr. Die österreichischen Zustimmungswerte zu diesen Thesen lagen in etwa im Durchschnitt, bei R1 etwas darunter, bei R3 leicht darüber.

R1 wurde international zumeist „teilweise“ akzeptiert, drei österreichische Experten stimmten allerdings „eher nicht zu“. Auch in den Diskussionsmustern gab es deutliche Unterschiede. Die internationalen Experten diskutierten intensiv über den Wettbewerb der Tourismusdestinationen, der zu einer weiteren Ausdifferenzierung auch des Angebots in den Alpen führen könnte. In Österreich war man sich indes nicht einig, ob der Wettbewerb zu Ungunsten der Alpen fortgehen wird, denn deren „ ‚Nähe’ könnte angesichts der steigenden Treibstoffpreise wieder zum touristischen Verkaufsargument werden.“ Besonders intensiv wurde von den österreichischen Experten die Situation im Agrotourismus debattiert. Zwar „rentiert sich [dieser] für die Anbieter in vielen Fällen nicht!“, doch „die Wertschöpfung dieser

Angebote sollte nicht nur als finanzielle Dimension gesehen werden, sondern auch als Beitrag zur Verringerung der Abwanderung aus peripheren Gebieten.“

Auch bei R2 war die Zustimmung generell geteilt, mit Ausnahme der slowenischen Experten, die sich weitgehend d'accord zeigten. Viele Befragte, speziell auch aus Österreich, sahen einen zunehmend ruinösen Wettbewerb unter den Zentren des winterlichen Massentourismus, welcher aus sozioökonomischen wie klimatischen Gründen nur noch kleinere Margen zulässt. Die Argumentation folgte dabei nicht selten den bereits in Runde 1 genannten Punkten. Tendenziell positiv wird die Entwicklung der sanfteren Tourismusarten bewertet, zumal sie durch die älteren und generell „wohlhabenden Qualitätstouristen“ verstärkt nachgefragt werden.

R3 wurde international sehr unterschiedlich aufgefasst. Die Österreicher stimmten wie die Franzosen und Slowenen überwiegend zu. Dabei wurden Integrationsmängel und Konflikte sowohl innerhalb der Dorfgemeinschaften als auch zwischen Einheimischen und ortsfremden Unternehmen angesprochen. Außerdem, „gerade unter Schrumpfungs- und Stagnationstendenzen werden die Verteilungskonflikte wesensgemäß härter.“ Und die Partizipationsmöglichkeit der Bauern „liegt im sanften Tourismus, der noch zu wenig gefördert wird.“

Ein österreichischer Experte formulierte eine weitere (alternative) These, ob „die teilweise extreme (und auch öffentlich geförderte) Qualitätsoffensive im alpinen Tourismus an (fast) allen Standorten wirklich richtig ist. Theoretisch müsste das Einkommen der Gäste finanziell denselben Qualitätssprung mitmachen (mit den Kosten- und Preissteigerungen Schritt halten), um den Besuch des Stammpublikums langfristig sicherzustellen.“

In der **3. Runde** wurde noch einmal ausführlich über Nachhaltigkeit im Tourismus diskutiert. Die Antwortmuster geben hier ein wenig strukturiertes Bild was internationale Vergleiche betrifft. Die österreichischen Experten gaben sich besonders skeptisch, lokale Kultur oder traditionelle Landnutzungen in Zusammenhang mit dem Tourismus bewahren zu können. So vermochte man weder das Phänomen der „Stärkung der lokalen Kultur und Traditionen dank der zunehmenden Anerkennung dieser Werte in Tourismusgebieten“, noch eine „Konzentration der Agrarsubventionen auf ländliche Gebiete, die für den Tourismus hohe Bedeutung haben“ so recht anzuerkennen. Dies mag damit zusammenhängen, dass das Problem des Massentourismus in Österreich besonders virulent gesehen wird, während man im internationalen Vergleich eine Bedeutungszunahme „der sanften Tourismusangebote (Agro- und Kulturtourismus) als zusätzliche lokale Einkommensquelle“ für die Zukunft am wenigsten zu erkennen glaubt.

Eher als andere Nationen erwarten die Österreicher eine Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit im Tourismus. Bemühungen, die Übernutzung speziell hochwertiger Tourismusziele zu beschränken, werden höher eingeschätzt als im internationalen Vergleich und eine übermäßige Trinkwassernutzung in Tourismusagglomerationen entsprechend viel weniger als Problem aufgefasst.

4.5 Energie, Industrie und Dienstleistungswirtschaft

Die internationalen Experten betonten in der **1. Runde**, dass im Kontext der Globalisierung auch in den Alpen – parallel zur Entwicklung in außeralpinen Regionen – die traditionellen Industrien und der Bergbau gefährdet sind und sich darüber hinaus aber auch die Wettbewerbsvorteile der Hydroenergieerzeugung verringern. Die Entwicklung neuer Wirtschaftsaktivitäten hängt zunehmend von exogenen Direktinvestitionen ab und wird in den Alpen durch mehrere Faktoren behindert (fehlende Landreserven, mangelnde Arbeitserfahrung, Fragmentation der Unternehmen, Energiekosten, uneffektive Transport- und Kommunikationssysteme, unzureichende Wirtschaftsförderung).

Aus diesen Gründen fehlt es den Berggebieten im Unterschied zu den verstädterten Regionen an Wettbewerbsfähigkeit. In diesen konzentrieren sich, wie auch die österreichischen Befragten betonten, die ökonomischen Aktivitäten, und sie stehen in Interaktion mit den europäischen und z. T. auch globalen Wirtschaftszentren. Die alpinen Peripherien werden dagegen mit ihren geringwertigen Industrien und Tourismussektoren alleingelassen. Lösungen könnten laut den internationalen Experten in der Entwicklung von Identitäten gefunden werden, die auf hochwertigen oder/und innovativen Produkten und neuen Kommunikationstechnologien beruhen, welche die ökonomische Integration der Alpen erleichtern sollten. Die österreichischen Vorschläge konzentrierten sich hingegen auf eine stärkere Inwertsetzung des Naturpotentials: Arbeitsplätze in extensiv genutzten Naturreservaten oder – wie ein anderer Experte präzisierte – „die Kombination von Wärme- und Stromproduktion aus nachwachsender Biomasse: dafür gibt es einige gute Beispiele, wobei Luftreinhaltung, Unabhängigkeit von fossilen Brennstoffen, Reduktion des CO_2-Ausstoßes, Waldbewirtschaftung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum Hand in Hand gehen."

These E1: Die Energieerzeugung in den Alpen basiert noch immer überwiegend auf dem hydroelektrischen Potential. Dennoch muss immer mehr Energie – auch aus Drittländern – importiert werden. Diese Importe unterdrücken die Ausbreitung bzw. Entwicklung anderer erneuerbarer Energien (Biomasse, Photovoltaik, Sonnenkollektoren, Geothermie) in den Alpen.



These E2: Es besteht ein Widerspruch zwischen der derzeitigen ökonomischen Krise der Alpen und der gleichzeitigen Existenz hochwertiger Ressourcen (Landschaft, Wasser, Luft), die für die moderne Industrie und den Dienstleistungssektor interessante Standortfaktoren darstellen. Diese Ressourcen werden als Chance für die Ansiedlung neuer nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten weder erkannt noch in Wert gesetzt.

These E3: Die Alpen interagieren ökonomisch mit außeralpinen Standorten, wobei ihnen im Wesentlichen eine komplementäre Funktion zukommt (z. B. als Erholungsraum, für Trinkwasser- und Energieversorgung). Die Alpen besitzen jedoch das Potential, neue Aktivitäten zu entwickeln, v. a. wenn sie weiterhin auf ergänzende Funktionen und nicht auf Wettbewerb mit den außeralpinen Räumen setzen. Dies kann auch in Zukunft Mehrwert erzeugen.

In der **2. Runde** wurden die Thesen zu Energie, Industrie und Dienstleistungswirtschaft im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich bewertet. These E1 bekam relativ niedrige Zustimmungswerte; Österreich lag dabei im Mittelfeld zwischen „eher Ablehnung" und „teilweiser Zustimmung". Die Tendenz zur Ablehnung der gewählten Formulierung beruhte u. a. darauf, dass die Alpen nicht gesondert, sondern nur als Teil eines gesamteuropäischen Energienetzwerks gesehen werden könnten. Die österreichischen Befragten gingen auf diesen Punkt nicht ein, sondern diskutierten ihrerseits sehr intensiv die Potentiale der alternativen erneuerbaren Energien. Hier wurden – wie bereits in Runde 1 erwähnt – einige positive Ansätze gesehen bzw. deren rasche Weiterentwicklung aus wirtschaftlichen Gründen vorausgesagt.

E2 wurde v. a. im deutschsprachigen Raum (A, CH, D) weitgehend abgelehnt und fand in den übrigen Ländern wesentlich stärkere Befürwortung. Die Expertendiskussion unterschied sich allerdings nicht in einem so auffälligen Maße. Weitreichende Einigkeit bestand darin, dass der tertiäre Sektor wachsen werde, ohne dabei auf die angesprochenen Ressourcen angewiesen zu sein. Vielmehr dürften Verkehrsanbindung und Agglomerationsvorteile die entscheidenden Standortfaktoren bilden, weshalb die außeralpinen Zentren am meisten profitieren würden.

E3 fand weitgehende Zustimmung, auch in Österreich, wo lediglich ein Experte sie ablehnte. Insbesondere die räumliche Ausgestaltung der komplementären Funktionen wurde mannigfaltig kommentiert. Meist wurden den alpinen Zentralräumen gute Chancen eingeräumt, mit den außeralpinen Agglomerationen zu kooperieren, während die inneralpine Peripherie mehr Eigenständigkeit suchen müsste. Ein österreichischer Experte formulierte sehr pointiert: „Die Möglichkeit, heute auch höherwertige Produktionen und Dienstleistungen in periphere Räume zu verlegen, hat im Zeitalter der Elektronik sicher zugenommen. Wahrscheinlich wäre

die Zeit reif, auf Basis der heutigen technischen und organisatorischen (und logistischen) Möglichkeiten nochmals nach solchen Möglichkeiten zu suchen."

In der **3. Runde** befasste man sich eingehend mit dem Themenfeld „Innovation und konkurrenzfähige Wirtschaftsaktivitäten". Die im Fragebogen zur Begutachtung vorgelegten Phänomene stellten den Umbau der alpinen Wirtschaftsstruktur dar, bei dem sich zunehmend „saubere" und innovative Entwicklungen abzeichnen. Außerdem wurde die Beteiligung lokaler und externer Akteure diskutiert. Es zeigte sich dabei eindeutig, dass die österreichischen Befragten die vorgezeichneten Veränderungen im internationalen Vergleich am skeptischsten aufnahmen. Zunächst gaben sie dem Phänomen „Abnahme der industriellen Emissionen aufgrund der Schließung ‚schmutziger Industrien' " die geringsten Zustimmungswerte, und stuften ebenso die Bedeutung des Anteils „sauberer Industrie" (besonders IT-Unternehmen) am niedrigsten ein. Ganz ähnlich wurden die „Ausbreitungseffekte von Hauptinnovationszentren" und – allerdings in allen nordalpinen Staaten – das Innovationspotential der Landwirtschaft (dank der Kombination traditioneller und moderner Produktionsformen) als relativ gering erachtet.

Etwas widersprüchlich erscheinen dagegen die Betrachtungen zur Trägerschaft der künftigen Wirtschaftsentwicklung. Die Österreicher sahen deutlicher als ihre internationalen Kollegen, dass sich die unternehmerische Beteiligung der alpinen Bevölkerung vermindert und schätzten gleichzeitig die „Bedeutung externer (außer-alpiner) Investitionen bei der Entwicklung neuer Wirtschaftsaktivitäten" relativ geringer ein. In ihren ergänzenden Kommentaren ist dazu von einer „Abhängigkeit von internationalen Konzernen auf der einen" bzw. „sehr kleinen/kleinräumigen Betrieben auf der anderen Seite" die Rede. Schließlich wurde auch eine „stärkere Integration der Landwirtschaft in die verarbeitende Lebensmittelindustrie" viel skeptischer betrachtet als in den anderen Ländern. Ein Experte meinte, „dass die alpine Landwirtschaft in Zukunft in der globalen Lebensmittelindustrie überhaupt nicht mehr vertreten sei." Für möglich hält er die Entstehung von kleinen und mittleren Unternehmen, die unabhängig von der verarbeitenden Industrie Nischenprodukte auf den Markt bringen.

4.6 Städtische und ländliche Siedlungen

Dieses Thema wurde in der **1. Runde** nur im Rahmen von Querverbindungen zu anderen Bereichen abgefragt. Dabei stellten die Experten heraus, dass die Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaft in gut erreichbaren Tälern und der Suburbanisierungsprozess wachsende Disparitäten zwischen zentralen und peripheren Regionen der Alpen sowie wachsende Abhängigkeiten der ländlichen von den städ-

tischen Räumen zur Folge haben. So verschlechtern sich die Lebensbedingungen in schlecht erreichbaren ländlichen Gebieten, wo Defizite bei Erwerbschancen, Bildung, Versorgung und Gesundheitsdiensten entstehen. Selbst Klein- und Mittelstädte können diesem Marginalisierungsprozess unterliegen.

Wie auch die österreichischen Befragten oft betonten, geht von der Suburbanisierung, aber auch von der zunehmend „sperrigen Infrastruktur" ein Druck auf die Bodennutzung aus, indem ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen überbaut werden. Dies führt zum Verschwinden ländlicher Kulturlandschaften. Teilweise ist auch zu beobachten, dass die Siedlungstätigkeit für die Bebauung ungeeignete Flächen erfasst. Der Marginalisierungsprozess kann zu Konflikten zwischen den Passiv- und den Aktivräumen führen.

These U1: Die demographische Entwicklung verursacht einen siedlungsstrukturellen Wandel. Verlierer sind dabei nicht nur die entlegenen ländlichen Gebiete, sondern auch die traditionellen Kernstädte, während die Urbanisierungsprozesse (Siedlungs- und Wirtschaftswachstum) fingerförmig den Tälern entlang erfolgen.

These U2: Im Prozess der Globalisierung werden in vielen alpinen Regionen die Konzentrations- oder Entvölkerungsprozesse mehr von den Anziehungskräften der außeralpinen Metropolen (Mailand, München, Wien, Zürich etc.) bestimmt als von den entsprechenden Kräften der inneralpinen Agglomerationen oder von lokalen Faktoren. Bei allen Strategien, die Auswirkungen dieser Prozesse zu regulieren, müssen die Kräfte und Prozesse berücksichtigt werden, die von den außeralpinen Zentren ausgehen.

These U3: Ländliche Siedlungen verändern ihr architektonisches und strukturelles Erscheinungsbild in Abhängigkeit von Wirtschaft, Lebensstil, Mobilität und Infrastruktur. Dies führt zu einer stärkeren Differenzierung ländlicher Gebiete in solche, die von den Entwicklungschancen profitieren und andere, die daran keinen Anteil haben. Beide verlieren jedoch an regionaler Identität und Bewusstsein.

In der **2. Runde** fanden die Thesen zur Siedlungsentwicklung in den meisten Alpenländern teilweise bis weitgehende Zustimmung, während die Schweizer den Thesen U1 und U3 gegenüber unentschieden waren bzw. U3 in Österreich mehrheitlich abgelehnt wurde.

Die Experten gingen entsprechend der These U1 in der Tat davon aus, dass die Alpensiedlungen sich „wurmförmig" entlang der Täler erstrecken und die Unterschiede zu den außeralpinen Städten immer kleiner werden. Besonders die Österreicher wiesen jedoch auch darauf hin, dass die Bevölkerungsverluste der Kernstädte geringer werden, ja es sogar bereits zu deren „Wiederentdeckung" kommt.

Ein österreichischer Experte verwies wie in Runde 1 darauf, dass die Suburbanisierung oft „auf den bestgeeigneten landwirtschaftlichen Flächen“ vor sich geht, weshalb Raumplanung und Flächenwidmung speziell auf der überkommunalen Ebene „wesentlich restriktiver und effizienter vorgehen“ müssten.

Entsprechend U2 bestand weitgehend Einigung, dass außeralpine Metropolen wachsenden Einfluss nehmen, während jedoch die inneralpine Migration diejenige in die außeralpinen Zentren übertrifft. Dies zeige das Einflusspotential der alpinen Zentren auf. Die österreichischen Experten kommentierten U2 lediglich kursorisch: Lokale und regionale Einflüsse wurden ebenso wie Globalisierungseffekte als bedeutend angesehen. Die Ausbildung „in sich geschlossener Wirtschaftsräume“ könnte jedoch der zunehmenden Peripherisierung der Alpen entgegenwirken.

International bestand auch erhebliches Einvernehmen bezüglich der Ansicht, dass sich das Erscheinungsbild der ländlichen Gebiete räumlich zunehmend ausdifferenziert. In Österreich war man indes der Meinung, dass dies schon immer so gewesen sei und dass daraus nicht zwangsläufig ein Verlust regionaler Identität folge. Ganz im Gegensatz zur These U3 hätten gerade die unterentwickelten ländlichen Gebiete ihre Identität besonders gut bewahren können.

In der **3. Runde** schloss sich eine nähere Betrachtung von Urbanisierungsprozessen an. Die österreichischen Experten waren in dieser Thematik nach eigenen Aussagen überdurchschnittlich kompetent. Die vorgegebenen Phänomene lassen sich zwei Komplexen zuordnen. Im ersten Komplex werden Suburbanisierungserscheinungen im Umfeld der alpinen Zentralorte aufgegriffen. Hier zeigte man sich in Österreich besonders sensibel in Bezug auf die negativen Begleiterscheinungen der Suburbanisierung. Sowohl der „Ausdehnung der Urbanisierungsprozesse in sensible Gebiete (Talhänge, Überflutungsflächen etc.)“, der „unkontrollierten Zersiedelung mit negativen Auswirkungen auf die Landschaftsästhetik“ sowie dem „Verlust des sozialen Zusammenhaltes als einer Qualität ländlicher Gebiete in suburbanen Gebieten“ maßen die Österreicher unter allen Befragten die höchste Bedeutung zu. Lediglich die „Probleme mit der Freihaltung fruchtbarer Böden für die landwirtschaftliche Nutzung in urbanen Gebieten“ wurden als etwas weniger gravierend erachtet, insbesondere im Vergleich zu den Franzosen und Slowenen – was insofern verwundert, als dieser Punkt in Runde 1 von den Österreichern ausdrücklich genannt worden war. Auffällig ist auch, dass man in Österreich die Raumordnung unter Einbeziehung der Stadtrandgebiete viel deutlicher als in den anderen Ländern als ein „Phänomen“ oder eine Tatsache anerkannte, diesen Raumordnungsplänen jedoch offenbar nicht zutraute, die genannten Probleme wirksam zu mildern.

Im zweiten Komplex, der sich mit Fernwirkungen der Urbanisierung in Form von Migrationen und Zirkulationen befasst, sahen die österreichischen Experten weit geringere Effekte als die internationalen Kollegen. Die „Attraktivität der alpinen Agglomerationen für die außeralpine Bevölkerung (z. B. auf Grund der ansprechenden Landschaft)" wurde weder gegenwärtig noch zukünftig als bedeutsam eingestuft. Immerhin waren die Meinungen, ob sich die österreichischen Alpenstädte in Pendlerbereiche um außeralpine Metropolen einbeziehen lassen, sehr gespalten. Einige Experten schätzten die Bedeutung dieses Phänomens als gering ein, andere sahen die österreichischen Alpenstädte in der Tat zunehmend in die (interregionalen und internationalen) Pendlerverflechtungen einbezogen.

4.7 Natur- und Kulturerbe

Das Bewusstsein um den hohen Wert des Natur- und Kulturerbes im Alpenraum und die Nachfrage nach einer qualitativ hochwertigen natürlichen Umwelt sowie die entgegengesetzten Meinungen, welche Natur als ein Konsumgut betrachten, steigern die Sorge um eine mögliche Zerstörung der Umwelt. Der Ursachen-Wirkungs-Komplex ist dabei sehr vielgestaltig. Die österreichischen Experten äußerten in der **1. Runde** insbesondere, dass sowohl durch Übernutzung auf der einen Seite bzw. Nutzungsaufgaben auf der anderen ein Rückgang der Biodiversität, eine erhöhte Erosion sowie generell die Zerstörung von Ökosystemen zu gewärtigen seien. Mehrfach wurde auch die „Übernutzung der Wasserreserven (Trinkwasser und Energiegewinnung)" und das Verschwinden der „natürlichen Flüsse" thematisiert, einhergehend mit dem „Vordringen in und der Nutzung von Räumen, die der Natur als zyklische ‚Expansionsflächen' überlassen bleiben sollten". Als Folge davon: „baulicher Katastrophenschutz dominiert vor biogenem, entgegen allen programmatischen Erklärungen wird der Vorsprung größer (Beton statt Wald und Arbeitsplätze in der Bau- statt der Forstwirtschaft)." Oft wird der „Mensch als Naturgefahr für seine Spezies" erkennbar: Mangelndes Umweltbewusstsein, Missachtung der Nachhaltigkeit und insbesondere auch zu geringe Berücksichtigung der Kategorien Energiesuffizienz und -effizienz lassen diesen Schluss zu.

Hinsichtlich der Landschaft sind die Ursachen und Wirkungen der Beeinträchtigung offensichtlich leichter zu erfassen. Veränderungen der Kulturlandschaft und der Landschaftsästhetik sind alpenweit v. a. auf einen Rückgang der landwirtschaftlichen Aktivitäten zurückzuführen sowie auf eine unkoordinierte Wiederaufforstung, eine starke Bebauung von Tourismusgebieten und die Entwicklung von verstreuten Siedlungen in ländlichen Gebieten. Dies führt zu einem Verschwinden der ländlichen Landschaft, die traditionell mit dem Alpenraum verbunden war und für die es keinen Ersatz gibt.

These N1: Globalisierungsprozesse und ein gesteigerter Wettbewerb führen zu intensiveren oder industrialisierten Landnutzungsformen sowie zur Bebauung von Gunstlagen (Täler). Die traditionelle Landschaft geht damit verloren und mit ihr die biologische Vielfalt. Bodenversiegelung und Verschmutzung sind die Folgen. Gleichzeitig kehrt die potenziell natürliche Vegetation in die ökonomischen Ungunstlagen zurück.

These N2: Der Verlust der lokalen Identität (Dialekte, spirituelle Werte, Gewohnheiten etc.) und die Angleichung der Lebensstile gefährden den Erhalt des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt. Dies ergibt sich aus dem demographischen Wandel- und den Migrationsprozessen, wie der Abwanderung aus ländlichen Gebieten, der Konzentration der Bevölkerung in Städten und dem Einfluss von ausländischen Einwanderern.

These N3: Der Tourismus birgt die Chance, die kulturelle Vielfalt und die traditionellen Landnutzungsformen langfristig zu erhalten. Er ermöglicht die Entwicklung einer neuen Wertschätzung für die eigene Kultur und stärkt damit die Heimatverbundenheit.

Die Thesen zum Natur- und Kulturerbe erreichten in der **2. Runde** allgemein hohe Zustimmungswerte, wovon Österreich keine Ausnahme bildet. Die in These N1 angesprochene Intensivierung der Landnutzung in Gunstlagen vollzog sich schon seit einigen Dekaden; einige internationale Experten sahen freilich damit nicht zwangsläufig neue Bedrohungen für Landschaft und Biodiversität. Ein Kommentar aus Österreich macht deutlich, „Hauptfolge ist jedenfalls Wiederbewaldung, und die versiegelt weder, noch verschmutzt sie." Verschmutzung wurde insbesondere in Österreich nicht als Problem wahrgenommen; hier schon eher die Bodenversiegelung, die, wie es manchmal scheint, erst durch Förderungen angeregt würde. Subventionen wurden generell als eine Conditio angesehen, die über das Ausmaß der in These 1 geschilderten Prozesse mitentscheidet.

Auch N2 hat man weitgehend akzeptiert und mannigfaltig kommentiert. Die Angleichung der Lebensstile wurde nicht allein negativ, sondern auch als Teil eines zeitgemäßen Lebensgefühls betrachtet. Gleichzeitig hielt man den Einwanderern zugute, dass sie in der Lage seien, das kulturelle Erbe zu bereichern und ländliche Regionen mit notwendigen Innovationen zu versorgen. Die österreichischen Experten erachteten die Migrationsprozesse für die Gefährdung der kulturellen Vielfalt als weniger entscheidend als die Änderungen der Wirtschaftsweise und die Wirkung der Medien. Auch wenn die lokalen Sprachen und Dialekte im Alpenraum verschwänden, hielt ein Experte die Bewahrung „eines spezifischen (‚unverwechselbaren') Lebensstils" doch für wahrscheinlich. Eine „bessere soziale Stellung, bessere Einkommensmöglichkeiten in städtischen Zentren erlauben uns, diese Stile und Traditionen zu pflegen (Schulbücher in Sprachen, die nur mehr tausend Leute verstehen etc.)".



Die meisten Experten vermochten schließlich, wie in U3 formuliert, dem Tourismus eine erhebliche Rolle bei der Bewahrung kultureller Identität zuzugestehen. Doch wurde international wie auch von österreichischer Seite intensiv über das „Wenn und Aber" diskutiert. Es müsse sanfter Tourismus und nicht Massentourismus sein, welcher „die kulturelle Vielfalt durch Bedienung von Klischees, Invasion anderer kultureller Werte etc., gefährdet", und die Traditionen bzw. das Brauchtum sollten aus eigenem Bedürfnis und nicht allein für die Touristen gepflegt werden.

In der **3. Runde** wurde der Komplex „Natur- und Kulturerbe" unter dem Thema „Erhalt und Entwicklung natürlicher und kultureller Ressourcen" aufgegriffen. Die österreichischen Experten schätzten ihre Kompetenz zu diesem Thema als hoch bis sehr hoch bzw. hinter den Schweizern als am höchsten ein. Auffällig ist, dass die Österreicher der Landschaftsplanung, etwa „zur Regulierung des Freiflächenverbrauchs" und bei der „Vernetzung von Freiräumen in Tälern und dicht besiedelten Gebieten", unter allen Experten die höchste Bedeutung zumaßen; ganz anders als etwa die Kollegen aus der Schweiz, welche die Möglichkeiten zur Eindämmung des Freiflächenverbrauchs am weitaus skeptischsten betrachteten.

Im internationalen Vergleich nicht ganz so wirksam wurde in Österreich die „Entwicklung umweltfreundlicher Landwirtschaftstechniken (ökologischer Landbau etc.)" eingeschätzt und hierbei insbesondere kein zusätzlicher Effekt für die Zukunft angenommen. Dieses Ergebnis kommt etwas überraschend, zumal beim Thema „Landwirtschaft" gerade die österreichischen Befragten immer wieder auf die Chancen von Biolandbau und „Regional Food" aufmerksam gemacht hatten.

Hinsichtlich der abgefragten soziokulturellen Phänomene zeigten sich die Österreicher dann weitgehend im internationalen Trend. Doch wurde die Partizipation der Bevölkerung an lokalen Veranstaltungen, in lokalen Vereinen etc. wie auch die Beteiligung dieser Vereine „an Aktionen in anderen Gebirgsregionen" generell weniger wirkungsmächtig eingeschätzt als etwa die Landschaftsplanung. Ein Österreicher wies allerdings speziell darauf hin, dass in einigen Regionen „Zuwanderer der wichtigste Faktor für das Entstehen neuer Kulturen bzw. für die Veränderung/Ablösung bestehender lokaler Kulturen" darstellen können.

4.8 Gesundheit und Lebensqualität

In der **1. Runde** wurden die Experten zu „natürlichen Ressourcen und Naturgefahren" befragt. Weitere Anhaltspunkte zu Gesundheit und Lebensqualität sind aus den Querbezügen zwischen den anderen Themenbereichen herauszulesen.

Der Verkehr wird als Hauptverursacher von Luftverschmutzung und Lärmbelastung angesehen und beeinträchtigt damit massiv die Gesundheit und Lebensqualität

in den Alpen. Die Qualität der Wohnumwelt ist nicht nur von der landschaftlichen Ausstattung, sondern auch von Störfaktoren wie Industrieemissionen, Kontaminierungen von Wasser und Böden sowie Naturgefahren und von der Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen abhängig. Die österreichischen Teilnehmer waren sich nicht einig, ob die Naturrisiken wirklich zunehmen werden. Beklagt wurde jedenfalls eine „zunehmend reduzierte bzw. fehlende Wahrnehmung durch die Bevölkerung und daraus resultierend ein Mangel an Akzeptanz bzw. Selbstverantwortung (...) Als Folge werden die damit verbundenen Kosten weiter steigen."

Diese Aspekte dürfen den internationalen Experten zufolge andere Anforderungen nicht in Vergessenheit geraten lassen, nämlich die Zugangsverbesserung zu wichtigen Dienstleistungen. Isolation wird in manchen Gebieten zur Bedrohung. Es wäre wünschenswert, die sozialen Kontakte, die früher zwischen den Gemeinden existiert haben, wiederherzustellen, und der Bevölkerung mehr Möglichkeit zu geben, Einfluss auf öffentliche und ökonomische Entscheidungen zu nehmen.

Einige der österreichischen Experten kritisierten die neoliberale Steuerung im volkswirtschaftlichen Bereich, die Dominanz der internationalen Finanzmärkte und den „ökonomischen Mainstream", der nachhaltige Alternativen nur in Nischenbereichen zulässt. „Die Frage wird sein, ob die Politik maßgeblich eine nachhaltige Entwicklung mitträgt und ob die Bevölkerung Willens ist, aktiv an Planungsprozessen mitzuarbeiten", was eine offenere Kommunikation und eine bessere Umwelterziehung voraussetzt.

These H1: Die topographische Situation in einigen Tälern verursacht lokal hohe Konzentrationen von toxischen Immissionen. Die Maßnahmen zur Verringerung dieser Immissionen unterscheiden sich von Standort zu Standort. Während sich ihre Wirksamkeit nur langfristig zeigt, stehen die Maßnahmen in der Zwischenzeit unterschiedlichen ökonomischen Interessen entgegen, denen sie als unerwünschte Einschränkung erscheinen.

These H2: Der Verlust an Lebensqualität ist in stark besiedelten Gebieten gravierender, wird dort aber auch intensiver wahrgenommen. Auf Grund der Zunahme von Verkehr, Verschmutzung und des Risikos von Naturgefahren verlieren diese Gegenden an Attraktivität.

These H3: Einwohner ländlicher Gebiete laufen Gefahr, den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen, wie etwa Schulen, Krankenhäusern, Banken etc., zu verlieren. Nachdem es dort auch wenig Arbeitsmöglichkeiten als Alternative zur Landwirtschaft gibt, kann die Vitalität dieser Zonen nicht gewährleistet werden.



Die Thesen H1-3 zur Gesundheit und Lebensqualität wurden in der **2. Runde** von den Experten in den Ländern recht unterschiedlich aufgenommen.

These H1 fand allgemein hohe Billigung, mit Ausnahme der Experten aus Deutschland, wo es kaum dicht besiedelte Alpentäler gibt. International wurde auch auf die privaten Haushalte als Mitverursacher der Luftverschmutzung hingewiesen. Die österreichischen Meinungen bezogen sich die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Luftreinhaltung; „Gesundheit und Lebensqualität der Bevölkerung sollten eine größere Beachtung finden" und es „müssten kurzfristig bestehende ökonomische Interessen zurückstehen". Eine Expertin verwies darauf, dass in der Formulierung der These Emissionen und Immissionen besser auseinanderzuhalten seien: „Gegen die Linderung von Immissionen sprechen selten ökonomische Interessen (im Gegenteil: meistens verdient daran jemand)".

H2 fand auffälligerweise in den deutschsprachigen Ländern nur geringe Zustimmung. Zunächst wurde die räumliche Verteilung der genannten Probleme differenzierter gesehen als in H2 formuliert. Etwa die Hälfte der österreichischen Experten verwies darauf, dass periphere Regionen vom Verlust an Lebensqualität genauso, wenn nicht stärker betroffen sind. Die Lärmausbreitung ist am stärksten in den Tälern, welche von Transitrouten durchzogen werden, und „auch die Luftbelastung in dicht besiedelten Räumen hat sich tendenziell verbessert, in peripheren Lagen (saure Nebel) häufig nicht." „Das Risiko von Naturgefahren wird vielfach nicht wahrgenommen." Ganz im Gegensatz zu den Grundstückspreisen, welche verstärkt die Nachfrage nach Bauland steuern.

Anders als H2 fand H3 gerade in Österreich und der Schweiz die stärksten Befürworter. Die Experten der anderen Länder kritisierten zum Teil, dass der Rückgang der Landwirtschaft als ursächlich für die Ausdünnung der sozialen Infrastruktur in Periphergebieten gesehen wird. Oft wurde das Internet als eine Möglichkeit gesehen, den Zugang zu (einigen) Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Die Österreicher hatten keine Einwände gegen den in H3 geschilderten Ursache-Wirkungs-Komplex. Von ihrer Seite wurde das Schulsystem als Schlüsseldienstleistung gesehen: „Wenn die jungen Leute nicht am Ort bleiben, werden sie auch als Erwachsene nicht mehr zu Hause sein." Ältere alleinstehende oder behinderte Personen sind die nächsten, die ihre Heimatorte in unterversorgten Gebieten verlassen müssen. Initiativen wie Sammeltaxis, Hauskrankenpflege und eine Rückbesinnung auf die Nachbarschaftshilfe könnten die demographische Entwicklung wieder etwas zu stabilisieren helfen.

In der **3. Runde** wurden speziell Auswirkungen des Klimawandels diskutiert. Dabei waren Phänomene anzusprechen, die sich einerseits mit Veränderungen in der Natur und besonders Naturgefahren, andererseits mit sozioökonomischen Auswirkungen befassen. Die österreichischen Experten, gemeinsam mit den schwei-

zerischen Kollegen, schätzten ihre Kompetenz zu diesem Themenbereich international am höchsten ein. Dabei maßen die Österreicher den Naturgefahren die weitaus höchste Bedeutung bei, und zwar sowohl den „Schäden an der Vegetation aufgrund von Stürmen und Schneelast“ als auch den „Sicherheitsrisiken durch Naturgefahren (Rutschungen, Muren, Überschwemmungen etc.)“. Ganz im Trend lagen sie allerdings bei der Einschätzung von Veränderungen im Artenspektrum, die allgemein zurzeit noch als mäßig, für die nähere Zukunft jedoch als hoch angesehen wurden.

Schließlich wurden die sozioökonomischen Auswirkungen des Klimawandels von den österreichischen Experten vergleichsweise als gering eingeschätzt, insbesondere Schwierigkeiten mit der Wasserversorgung oder mögliche Einschränkungen der Bautätigkeit infolge von Naturgefahren, die jedoch beide mutmaßlich zunehmen. Diese Tendenz ergebe sich auch im Skitourismus, der sowohl unter einer verkürzten Wintersaison leidet als auch den Druck auf höher gelegene Schutzgebiete erhöht. Beide Phänomene würden in Zukunft eine hohe Bedeutung gewinnen; eine Einschätzung die international weitestgehend geteilt wird.

Schließlich wurde noch das durch den Klimawandel in Gang gesetzte Innovationspotential am Beispiel der Weiterentwicklung von Energiesparmöglichkeiten und treibhausgasreduzierenden Technologien diskutiert. Auch hier geht der Trend allgemein von einer mäßigen zu einer hohen Bedeutung, wobei die österreichischen Bedeutungswerte etwas niedriger als im Durchschnitt ausfielen. Eine mögliche Begründung dafür mag im Kommentar eines österreichischen Experten anklingen, nämlich dass wir den Klimawandel in einem längeren Zeitraum als den vorgegebenen 10 bis 20 Jahren betrachten müssten.

5. Conclusio: Österreich vs. der Rest der Alpen?

Im Allgemeinen ist der gesamte Alpenraum mit vergleichbaren Problemen befasst. Die Fülle an wichtigen Themen und damit verbundenen bedeutsamen Phänomenen, die in der Studie zur Sprache kamen, lässt generelle Tendenzen allerdings nicht sofort hervortreten – und außerdem können diese auch je nach Betrachtungsmaßstab und räumlicher Perspektive ganz unterschiedlich sein. Für das gesamte Panel wurden die Ergebnisse in den beiden Berichten von Briquel (2006a und b) zusammengestellt. Welche Einstellung haben aber nun speziell die Österreicher, vertreten durch die an der Delphi-Studie beteiligten österreichischen Experten, gegenüber den aktuellen Trends der Raumentwicklung in den Alpen gefunden und welche Ansätze verfolgen sie, um diese Trends zu beeinflussen?



Klimawandel, Natur und Wald

Die österreichischen Experten maßen den Naturgefahren im internationalen Vergleich die weitaus höchste Bedeutung bei. Dabei war es für sie unerheblich, ob der Klimawandel tatsächlich die Gefahren erhöht oder ob dies eine Frage der mangelnden Wahrnehmung und Selbstverantwortung in der Bevölkerung darstellt.

Die Österreicher zeigten sich auch am skeptischsten, was die künftige Waldentwicklung angeht, wobei im Gegensatz zu den Kollegen aus anderen Ländern weniger die mangelnde Wertschöpfung – hier wurde eine alternative Nutzung zur Gewinnung nachwachsender Rohstoffe propagiert – sondern die Beeinträchtigung der Schutzwaldfunktion angeprangert wurde. Daher rechnete man in Österreich auch mit den relativ höchsten Kosten für Waldmanagement, Prävention und Schadensbekämpfung, einschließlich baulichen Katastrophenschutzes.

Eine ebenso auffällige österreichische Position war, dass der „Verlust an Lebensqualität" weniger die Städte, sondern mehr die peripheren Region beträfe. Neben den genannten Naturgefahren wurden hierfür v. a. die Lärmausbreitung (entlang der Transitrouten) und die Luftbelastung (saure Nebel) ursächlich verantwortlich gemacht. Dementsprechend wurde gefordert, dass „Gesundheit und Lebensqualität der Bevölkerung" größere Beachtung finden und „kurzfristig bestehende ökonomische Interessen zurückstehen" sollten. Eher skeptisch standen die Österreicher den möglichen Auswirkungen technischen Fortschritts hinsichtlich der Energieeinsparung und des Klimaschutzes gegenüber. Viel mehr Vertrauen setzte man dafür in die Landschaftsplanung, v. a. zur Eindämmung des Freiflächenverbrauchs und zur Vernetzung von Freiflächen.

Landwirtschaft und Kulturlandschaft

Es war international wenig umstritten, dass die Landwirtschaft in einem fortwährenden Niedergang begriffen ist, obschon nur sie den Erhalt der traditionellen, offenen Kulturlandschaft gewährleisten kann. Doch war man in Österreich relativ optimistisch, dass sich der Agrarsektor eine gewisse Bedeutung mit Nischenprodukten erhalten könne, ohne in der „globalen Lebensmittelindustrie" vertreten zu bleiben. Voraussetzungen dafür wären die Vergrößerung der Betriebe, deren Führung im Nebenerwerb und die Aufwertung der Subventionen für die Landschaftspflege; entscheidend jedoch wäre eine „breitere Akzeptanz der an Ort und Stelle auf ‚naturnahe' Weise produzierten Lebensmittel". Hauptfolge der landwirtschaftlichen Krise bleibt jedoch die zunehmende Wiederbewaldung, die ökologisch differenziert betrachtet werden müsste.

Tourismus

Der Tourismus sei den österreichischen Experten zufolge nicht so sehr auf traditionelle Kulturlandschaft oder überhaupt eine Form von Kulturlandschaft angewiesen; umgekehrt wäre die Tourismuswirtschaft auch nicht interessiert, aus ihren eigenen Mitteln die Landwirtschaft zu subventionieren. Dieser Zusammenhang von Kulturlandschaft und Tourismus scheint allerdings nur in Sommerfrischegebieten von Interesse, da doch der Gegensatz zwischen auf wenige Kleinregionen konzentriertem Wintermassentourismus und sommerlichem „sanftem" Nischentourismus speziell in Österreich relativ deutlich in Erscheinung tritt.

Ebenso waren die Österreicher besonders skeptisch, lokale Kultur in Zusammenhang mit dem Tourismus bewahren zu können, zumal sie eine Bedeutungszunahme „der sanften Tourismusangebote (Agro- und Kulturtourismus) als zusätzliche lokale Einkommensquelle" für die Zukunft am wenigsten zu erkennen glaubten. Eher als in anderen Nationen erwarteten sie eine Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit im Tourismus, etwa durch Bemühungen, die Übernutzung speziell hochwertiger Tourismusziele zu beschränken.

Verkehr

Für die zunehmende Verkehrsbelastung im Alpenraum wurden Reise-, Transit- und Pendelverkehr verantwortlich gemacht und unter verschiedenen Vorzeichen diskutiert. Im Fokus der Verkehrsfolgen standen bei den österreichischen Experten die Lärmentwicklung und v. a. die Zunahme der Luftverschmutzung. Sie wirke auf die Lebensqualität der einheimischen Bevölkerung und der Touristen massiv zurück und könne damit in manchen Tälern sogar zur Abwanderung beitragen.

Andererseits zeigte man sich in Österreich auch ernsthaft um Gegenmaßnahmen bemüht: sei es, die Verkehrsströme in sensiblen Gebieten zu beschränken, durch Stärkung der regionalen Märkte zu verringern oder auch Alternativen zum individuellen Autoverkehr zu entwickeln. Die Durchsetzung neuer umweltfreundlicher Verkehrstechnologien wurde allerdings ebenso wie die von generellen Alternativen zur Mobilität (IT, E-Commerce) von den österreichischen Experten am skeptischsten betrachtet.

Siedlung und Bevölkerung / Partizipation

Im Bereich der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung wurden teilweise gegenläufige Entwicklungstendenzen des peripheren ländlichen Raumes und der mittleren bzw. größeren Zentralorte diskutiert. Eine spezielle österreichische Meinung



war in diesem Zusammenhang, dass sich unterentwickelte ländliche Gebiete trotz gewisser Bevölkerungsverluste und des sog. „Braindrains" ihre Identität relativ gut bewahren konnten. Der Landwirtschaft und – mit den oben genannten Einschränkungen – auch dem Tourismus obliegt es, einen Beitrag zur Verringerung der Abwanderung zu leisten. In Österreich hat man allerdings das Bildungssystem als den „Schlüssel" im Visier, welcher jungen Menschen das Verbleiben am Heimatort möglich machen bzw. einen Anreiz zum Zuzug in die Alpen bieten kann.

Was die Entwicklung der Zentralräume betrifft, so zeigten sich die Österreicher besonders sensibel in Bezug auf die negativen Begleiterscheinungen der Suburbanisierung, etwa die unkontrollierte Zersiedelung, die Inanspruchnahme ökologisch sensibler Flächen und den Verlust des sozialen Zusammenhalts. Als lenkende Kräfte maßen sie dabei den Verkehrskosten weit weniger Bedeutung zu als den Grundstückspreisen, welche die Nachfrage nach Bauland immer mehr steuerten. Weiters schrieb man in Österreich der Raumordnung im Umfeld der Städte zwar eine besonders hohe Toleranz zu, traute der Planung aber im internationalen Vergleich nur eine geringere Lösungskompetenz zu.

Am kritischsten von allen sahen die österreichischen Experten die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, und zwar sowohl in wirtschaftlicher (Verminderung der endogenen unternehmerischen Beteiligung) als auch in kultureller Hinsicht. Zusätzlich wurden härtere Verteilungskonflikte unter Schrumpfungs- und Stagnationstendenzen angenommen. Neben regionalen Problemen machten einige Österreicher die neoliberale Steuerung im volkswirtschaftlichen Bereich, die Dominanz der internationalen Finanzmärkte und den „ökonomischen Mainstream" für die aktuell negativen Trends mitverantwortlich. Ohne generelle Akzeptanz „in der Politik" und weitreichende Partizipation in der Bevölkerung ließe sich eine Wende zu nachhaltigen Entwicklungen aber kaum in Gang bringen.

Es lässt sich also resümieren, dass die österreichischen Teilnehmer an der Delphi-Studie im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für ökologische Nachhaltigkeit im Alpenraum optimistischer und diejenigen für kulturelle und sozioökonomische Nachhaltigkeit skeptischer betrachteten als ihre internationalen Kollegen – Letzteres auch in Zusammenhang mit Globalisierungsfolgen und Sozialabbau. Schließlich neigten sie auch weniger dazu, auf „Selbstheilung" durch technologischen Fortschritt zu setzen, sondern verwiesen auf die zwar noch unterentwickelte, aber umso notwendigere Partizipation der alteingessenen wie auch der zugezogenen Bevölkerungsteile.

Literatur

Albach, H. 1970: Informationsgewinnung durch strukturierte Gruppenbefragung. Die Delphi-Methode. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft 40*, Erg.-H.: 11–26.

Ammon, U. 1998: Delphi-Befragung. In: Kopp, R., Langenhoff, G. & A. Schröder (Hg.): *Methodenhandbuch. Angewandte empirische Methoden: Erfahrungen aus der Praxis*. Dortmund: 184–197.

Backhaus, K. et al. 2003: *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*. 10. Aufl., Berlin u. a.

Berger, W. 2001: Photovoltaics in Europe in the year 2020. Utilities, sustainable development and culture. *ISR-Forschungsberichte 24*. Wien.

Boesch, M. 2006: *DIAMONT – Data Infrastructure for the Alps / Mountain Orientated Network Technology. Impact of cultural differences on regional development in the Alps (WP5)*. Workpackage Report. St. Gallen.

Briquel, V. 2006a: *DIAMONT – Data Infrastructure for the Alps / Mountain Orientated Network Technology. Analysis of Expert's Estimations on Alpine Development (WP6). Report for SOIA*. Grenoble.

Briquel, V. 2006b: *DIAMONT – Data Infrastructure for the Alps / Mountain Orientated Network Technology. Analysis of Expert's Estimations on Alpine Development (WP6). Workpackage Report.* Grenoble.

Häder, M. 2002: *Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch*. Wiesbaden.

Häder, M. & S. Häder 1995: Delphi und Kognitionspsychologie. Ein Zugang zur theoretischen Fundierung der Delphi-Methode. *ZUMA-Nachrichten 37*: 8–34.

ITA - Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 1998: *Technologie-Delphi*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr. 4 Bde. Wien.

Kuhls, H. et al. 1998: *Delphi'98-Umfrage*. *Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik. Zusammenfassung der Ergebnisse, Methoden- und Datenband*. Karlsruhe.

Linstone, H. A. & M. Turoff (Hg.) 1975: *The Delphi Method: Techniques and Application*. London.





Datenbasierte Raum- und Regionalentwicklung im Alpenraum

Die Kombination von objektiven Indikatoren und subjektiven Einschätzungen im Rahmen des Projektes DIAMONT

Autorinnen und Autor:







1) Univ.-Prof. Dr. Ulrike Tappeiner; LFU Innsbruck, Institut für Ökologie, Sternwartestr. 15, A-6020 Innsbruck; Email: Ulrike.Tappeiner@uibk.ac.at, Tel. +43-(0)512-507-5923 *und* Europäische Akademie Bozen, Institut für Alpine Umwelt.

2) Mag. Delia Gramm; Europäische Akademie Bozen, Institut für Alpine Umwelt, Drususallee 1, I-39100 Bozen; Email: Delia.Gramm@eurac.edu, Tel. +39-0471-055-316.

3) Univ.-Prof. Dr. Gottfried Tappeiner; LFU Innsbruck, Institut für Wirtschaftstheorie, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte; Universitätsstr. 15, A-6020 Innsbruck; Email: Gottfried.Tappeiner@uibk.ac.at, Tel.: +43-(0)512-507-7363.

1. Die Ausgangslage

Das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung hat spätestens seit Rio de Janeiro 1992 breiten Einzug in die Debatten über regionale Entwicklungsstrategien in Europa gehalten. Die nachhaltige Entwicklung ist damit als wichtiges Entwicklungsziel in das Bewusstsein von Umwelt, Politik und Ökonomie gerückt. Ziele können aber nur dann laufend evaluiert werden, wenn Zielerfüllungsgrade messbar sind. Um eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Entwicklungspolitik gestalten zu können, sind daher Informationen zum Entwicklungsstand einer Region und ein kontinuierliches

Monitoring erforderlich. Bis heute ist allerdings festzustellen, dass trotz vielfältiger Ansätze eine abgestimmte Entwicklung eines Nachhaltigkeitsmonitorings auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene noch nicht stattgefunden hat. Dies gilt auch für den Alpenraum.

Zahlreiche Institutionen sind dem Aufruf der Agenda 21, dem Maßnahmenpapier für eine nachhaltige Entwicklung, gefolgt und haben Indikatoren ausgearbeitet, die Aufschluss über die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung geben. Die bekanntesten davon auf internationaler Ebene wurden von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Kommission der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung (UNCSD) und dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT) entwickelt. Auch auf nationaler Ebene wurden in den verschiedenen Alpenstaaten Indikatorensätze zur nachhaltigen Entwicklung ausgearbeitet.

Für den Alpenraum selbst hat sich die Alpenkonvention das wichtige Ziel gesetzt, ein Alpeninformations- und -beobachtungssystem (ABIS, in Englisch SOIA) einzurichten. Die operativen Arbeiten am ABIS/SOIA-System sind am Zweitsitz des Ständigen Sekretariates in Bozen angesiedelt. Obwohl bereits in Teilbereichen (z.B. BMU 2002) große Fortschritte erzielt werden konnten, ist ABIS bis heute noch nicht implementiert (vgl. Borsdorf, S. 25).

Auch auf regionaler und lokaler Ebene sind insbesondere im Zuge der lokalen Agenda-21-Prozesse im europäischen Raum verschiedene Indikatorensysteme entwickelt worden. In der Regel beschränkt sich das Anwendungsgebiet jedoch nur auf eine Region und somit auf einen Teilbereich der Alpen. Ein Beispiel dafür ist das Nachhaltigkeits-Monitoringsystem der Autonomen Provinz Bozen, Südtirol. Dieses Indikatorensystem stellt anhand von 76 Indikatoren Informationen über alle drei Säulen einer nachhaltigen Entwicklung – d.h. die soziale, die wirtschaftliche und die Umweltdimension – auf der Gemeindebene (LAU 2, früher NUTS 5) auch über ein Internetportal der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung und ist speziell an eine Gebirgsregion angepasst (EURAC 2006).

Für das Gebiet des gesamten Alpenraum konnte auf regionaler Ebene im Rahmen des INTERREG-Alpine-Space-Projektes MARS eine Lücke geschlossen werden. MARS entwickelte auf der Ebene der NUTS-2-Regionen ein Indikatorensystem zur Überwachung der nachhaltigen Entwicklung (BAK Basel Economics 2005).



Regionalentwicklung ist natürlich von den politischen, ökonomischen und naturräumlichen Rahmenbedingungen abhängig. Diese sind sowohl international und national, aber auch regional und lokal bestimmt. Regionalentwicklung wird aber

vor allem auch durch die Akteure vor Ort gesteuert. Diese agieren primär im regionalen und lokalen Umfeld. Für das Verständnis, wie eine nachhaltige Regionalentwicklung gefördert werden kann, ist es daher von entscheidender Bedeutung, sich mit der geeigneten Maßstabsebene auseinanderzusetzen.

Damit ein Indikatorensystem politisch wirksam werden kann, ist es notwendig, dass sich die Entscheidungsträger in diesem Set wiedererkennen. Nachdem viele Entscheidungen, die die Nachhaltigkeit unmittelbar beeinflussen, auf der Ebene von Gemeinden und Bezirken getroffen werden und sogar übergeordnete Einheiten (z.B. Bundesländer) nach Bezirken differenzieren [siehe die Erfahrungen mit den Abgrenzungen der Gebiete im Rahmen der Strukturfondsprogramme zur Entwicklung des Ländlichen Raumes (LEADER) und zur grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit (INTERREG)] ist es unabdingbar, dass auch die entsprechenden Indikatoren mindestens auf Bezirksebene, aber überwiegend auch auf Gemeindeebene zur Verfügung stehen.

Damit steht man, kurz zusammengefasst, vor folgendem Problem:

- Es besteht der Bedarf an einem ausgewogenen Indikatorenset für die drei Nachhaltigkeitssäulen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft auf einer niedrigen administrativen Ebene (Gemeinde).
- Jeder Indikator muss die Kriterien der Relevanz für die Nachhaltigkeit, Einfachheit, Machbarkeit und Verständlichkeit erfüllen und für die gewählten Indikatoren müssen alpenweite und flächendeckende Daten auf LAU-2 (früher NUTS 5)-Ebene vorhanden sein und harmonisiert werden.

Zwar hat sich eine Reihe von Projekten bereits mit der Analyse alpenweiter Daten auf Gemeindebene auseinandergesetzt, diese umfassen aber nur bestimmte Themenbereiche. So erfolgte etwa durch Bätzing und Mitarbeiter (1993, 2002) eine Analyse der Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindebene sowie eine Typisierung der Alpengemeinden nach Entwicklungsverlaufsklassen. Tappeiner et al. (2003) analysierten im Rahmen des EU-Projektes SUSTALP sehr genau die Agrarstrukturen im Alpenraum. Aufbauend auf 43 alpenweiten Indikatoren zum Naturraum, der Sozioökonomie und der Agrarstruktur auf Gemeindeebene erfolgte eine Typisierung der Alpengemeinden in Agrarstrukturregionen. Perlik (2001) untersuchte die Urbanisierung der Alpen auf der Basis von Gemeindedaten der nationalen Volks- und Betriebszählungen für einen Perimeter, der die Alpen sowie einen perialpinen Gürtel umfasst (d.h. einschließlich der Metropolräume München und Mailand). Hierzu wurden für mehrere Zeitschnitte vor allem die vollständige Pendlermatrix und die Arbeitsplatzzahlen nach Branchen ausgewertet. Es fehlen aber nach wie vor alpen-

weite Informationen auf Gemeindebasis, die auf alle drei Säulen einer nachhaltigen Entwicklung abzielen. Hier versucht DIAMONT anzusetzen.

2. DIAMONT – Das Indikatorenset und die Daten

DIAMONT setzt sich zum Ziel, für aktuelle Schlüsselfragen der nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum geeignete Indikatoren zu entwickeln und zu testen sowie Maßnahmen zur Steuerung der regionalen Entwicklung in ausgewählten Testregionen mit Regionalvertretern zu diskutieren und anzupassen. Die Erfahrungen und Ergebnisse von DIAMONT sollen das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention beim Aufbau von ABIS/SOIA unterstützen (vgl. Lange, S. 38).

2.1. Zielsetzungen für die Indikatorenfestlegung und Datenrecherche

Die Aktivitäten in DIAMONT, die zur Entwicklung alpenweiter Informationen auf Gemeindebasis führen, werden in zwei Arbeitspaketen durchgeführt. Die engeren Zielsetzungen, die dabei verfolgt werden, sind:

1) Es soll ein Indikatorenset entwickelt werden, das die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zuverlässig abdeckt und dabei Redundanzen vermeidet, die zu unkontrollierten Gewichtungseffekten führen könnten.

2) Das Indikatorenset muss es erlauben, tatsächliche Zielkonflikte zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit und innerhalb der drei Säulen zu identifizieren und diese so von lediglich behaupteten und wahrgenommenen Zielkonflikten zu trennen.

3) Um eine Positionierung der einzelnen Gemeinden in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ermitteln zu können, müssen Informationen darüber gesammelt werden, welchen Stellenwert die Entscheidungsträger den einzelnen Komponenten der Nachhaltigkeit zuordnen.

4) Schließlich muss man berücksichtigen, dass die Strategien von Entscheidungsträgern weniger vom tatsächlichen Zustand des Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftssystems bestimmt werden, als vielmehr von der Wahrnehmung des gegenwärtigen Zustandes durch die Entscheidungsträger. Dabei sind erhebliche Differenzen zwischen dem tatsächlichen Zustand und seiner Wahrnehmung nicht unwahrscheinlich.

Um diese Ziele zu erreichen wurde die folgende Methodik angewandt:





2.2. Die objektiven Daten: Methodik für die Indikatorenfestlegung und Datenrecherche

In einem eigenen Arbeitspaket (Leitung: Konstanze Schönthaler) wurde eine umfangreiche theoriebasierte Top-down-Analyse aus der Literatur recherchierter Konzepte und Indikatorensysteme durchgeführt und daraus für jede der drei Nachhaltigkeitskomponenten Dimensionen identifiziert, die diese Komponente inhaltlich beschreiben. Für jede dieser Dimensionen wurden in der Folge unter Berücksichtigung des speziellen alpinen Kontextes Indikatoren festgelegt. Ein Beispiel aus dem Bereich Wirtschaft soll diese Hierarchieebenen verdeutlichen: Ein wichtiger Themenbereich kann mit dem Begriff „Arbeitsmarkt" umschrieben werden. Der Arbeitsmarkt kann anhand zahlreicher Indikatoren quantifiziert werden, wie beispielsweise Erwerbstätigkeit und deren Dynamik, Arbeitslosigkeit, Bildungsstand der erwerbsfähigen Bevölkerung u.a.m.

Darauf aufbauend wurden in dem hier beschriebenen Arbeitspaket für jede dieser Dimensionen Indikatoren festgelegt, für die Daten flächendeckend und in vergleichbarer Form für den gesamten Alpenraum zur Verfügung stehen. Weiteres Kriterium war eine Ajournierung in bestimmten Zeitabständen, die es ermöglicht, im Rahmen eines Monitoringsystems Veränderungen zu beobachten. Zusätzlich wurde von Anfang an darauf geachtet, dass eine hinreichende Redundanz bei den Indikatoren vorliegt, sodass im Fall der Nichtverfügbarkeit einer Variablen dennoch hinreichend viele Proxy-Informationen zur Bestimmung des zugehörigen Indikators vorliegen (siehe auch Europäische Kommission 2005).

Die so für den gesamten Alpenraum erhobenen Indikatoren wurden einer Faktorenanalyse unterzogen, um die Dimensionalität des Datensatzes objektiv zu bestimmen. Durch das Verfahren wird zudem sichergestellt, dass keine Komponente mehrfach in das Nachhaltigkeitsmonitoring einfließt, da die ermittelten Faktoren völlig unabhängig voneinander sind.

Datenquellen und Beispiele

Als Datenquellen wurden zunächst vorwiegend jene in Betracht gezogen, die es in allen Alpenländern gibt. Dazu gehören neben Landnutzungsdaten die Großzählungen zu Bevölkerung, Betriebsstätten und Landwirtschaft. Diese Großzählungen waren die wesentliche Datenquelle für die Nachhaltigkeitsindikatoren in den Bereichen Wirtschaft und Soziales. Als Beispiele seien etwa die Alten- und die Erwerbsquote genannt. Die Altenquote (Quotient zwischen den über 65-Jährigen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) gibt Aufschluss über die Belastung des Ein-

kommens der Erwerbstätigen durch die Rentner: Im Jahr 2005 müssen in Europa durchschnittlich vier Erwerbspersonen für einen Rentner aufkommen (Europäische Kommission 2006). Dies hat negative Folgen für die Sozialsysteme und die öffentlichen Finanzen, aber auch für das Einkommen der Erwerbstätigen. Die aktuelle Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen an den Erwerbspersonen) ist einer der zentralsten Indikatoren im Bereich Wirtschaft. Hiermit kann abgelesen werden, wie gut die verfügbaren Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt ausgenutzt werden. Doch auch für das soziale Leben ist Beschäftigung ein sehr wichtiges Thema. Sie erhöht den Lebensstandard, verringert die Armut und die soziale Ausgrenzung.

Die klassischen Umweltthemen in der Nachhaltigkeitsforschung sind beispielsweise Luftgüte, Biodiversität, Klimawandel, Energie, Landnutzung, Transport, Wasser und Abfall (siehe auch Kernindikatoren der EEA, 2005). Man wird sich jedoch bald des Problems bewusst, dass für viele dieser Themen keine alpenweiten Daten auf Gemeindeebene verfügbar sind. So gibt es Daten, die zwar auf lokaler Ebene vorhanden sind, nicht jedoch auf nationaler Ebene oder alpenweit harmonisiert. Beispiele hierfür wären Daten zum Energieverbrauch oder zum Abwasser, da diese pro Kraftwerk oder Kläranlage erhoben werden. Viele Umweltdaten werden nur punktuell erhoben und sind aus diesem Grund nicht auf Gemeindeebene erhältlich. Eine Ausnahme bilden hinsichtlich der Datenverfügbarkeit die Daten zur Landnutzung und zu Schutzgebieten: Für diese gibt es Datenquellen, die den gesamten Alpenraum abdecken, wie beispielsweise Corine Land Use Europa, Natura2000 und Ramsar. Diese Quellen eignen sich optimal für eine Verwendung im Rahmen eines Nachhaltigkeitsmonitorings, da sie harmonisiert sind. Weitere Daten, auf die man zurückgreifen kann, sind Höhe und Relief (z.B. DEM aus der Shuttle Radar Mission mit 95 m Auflösung), Verwaltungsgrenzen (EuroBoundaryMap, vormals SABE von EuroGeographics) sowie Straßen und Verkehrswege (Teleatlas) – kommerzielle Daten für Routenplaner mit höchster Auflösung sowie Informationen zur Straßenkategorie und Zeitangaben zu Navigationszwecken.

Obwohl sehr viele der eigentlich benötigten Daten nicht erhältlich sind, können durch geschicktes Kombinieren auf der Grundlage der oben genannten Daten zahlreiche Indikatoren berechnet werden, welche die für die Nachhaltigkeit relevanten Felder abdecken. So wurden z.B. für DIAMONT eine Reihe von Indikatoren zur Erfassung der nachhaltigen Landnutzung, der Schutzgebietsflächen sowie der Landschaftsstruktur, aber auch die Erreichbarkeit einer Gemeinde (Anbindung an die Hauptverkehrswege) ermittelt. Als Beispiel sei hier der Anteil naturnaher Flächen genannt (vgl. Abb. 26, S. 129). Ein bestimmter Anteil naturnaher Flächen ist die Grundvoraussetzung für ein ökologisches Gleichgewicht und die Möglichkeit

zur ökologischen Selbstregulation. Nur wenn genügend naturnahe Fläche zur Verfügung steht, können z.B. bestimmte Arten stabile Populationen ausbilden oder bestimmte Prozesse wie Wanderungsbewegungen von Tieren stattfinden. Der Indikator „Anteil der naturnahen Flächen“ wurde auf Grundlage der Corine Land Use 2000 und der Corine Schweiz im 100-m-Rasterformat sowie unter Ausweisung der Gemeindegrenzen aus EuroBoundaryMap berechnet. Dabei wurden die Landnutzungsklassen der folgenden Themenbereiche als naturnah deklariert: Wälder und naturnahe Flächen, Feuchtgebiete und Gewässer.

2.3 Die subjektiven Daten: Methodischer Ansatz

Die oben beschriebenen Indikatoren und Daten quantitativer Art dienen zur objektiven Beschreibung der Gegebenheiten in einer Gemeinde. Regionalentwicklung wird aber ganz wesentlich von den Einstellungen und Wahrnehmungen der Entscheidungsträger mitbestimmt. Daher wurden in DIAMONT die objektiven Daten zum Entwicklungsstand in einem nächsten Schritt durch die subjektiven Wahrnehmungen der Entscheidungsträger ergänzt. Dies bietet die Möglichkeit, die subjektive Positionierung jeder Gemeinde mit ihrer objektiven Lage zu vergleichen. Aus diesem Vergleich können Divergenzen zwischen Innen- und Außenbild abgelesen werden, die wichtige Entwicklungsimpulse, aber auch Entwicklungshemmnisse verursachen können.

In einer flächendeckenden, alpenweiten Befragung wurden knapp 6000 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nach der Bedeutung der oben beschriebenen Nachhaltigkeitsdimensionen befragt und gleichzeitig um eine Einschätzung des gegenwärtigen Zustandes ihrer Gemeinden bezüglich dieser Nachhaltigkeitsdimensionen auf einer Skala von 1 bis 5 gebeten.

Obwohl sich der verwendete Fragenpool eng an den objektiven Indikatoren orientiert, weicht er aus naheliegenden Gründen von diesen in systematischer Weise ab. Dies soll an einem kurzen Beispiel erläutert werden: Erhebungstechnisch kann man zwar nach der Ausstattung einer Gemeinde mit naturnahen Flächen fragen, nicht aber nach der Strukturvielfalt. Weiters bot die Befragung die Möglichkeit, auch auf Indikatoren einzugehen, bei denen keine alpenweiten Daten vorliegen. Dadurch können manche Komponenten erfasst werden, die im Indikatorenset aufgrund der Datenlage nur unvollständig abgebildet werden. Schlussendlich können auch in der konkreten sprachlichen Umsetzung erhebliche Unterschiede auftauchen, die gerade bei Erhebungen, die sich auf mehrere Sprachräume beziehen, eine besondere Herausforderung darstellen.

Bei Befragungen stellt sich häufig das Problem, dass die Zahl plausibler und anscheinend notwendiger Fragen sehr schnell das erhebungstechnisch mögliche Maximum überschreitet. Man benötigt daher ein Verfahren, um aus einem sehr großen Fragenpool diejenigen mit dem höchsten Informationsgehalt herauszufiltern. Für diesen Zweck wurden an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck je 100 Studierende der Wirtschaftswissenschaften und der Biologie mit einem sehr umfassenden Fragebogen konfrontiert (Studierende sind bekanntlich sehr geduldige Versuchsobjekte, weshalb sie in sehr vielen Studien eine überproportionale Rolle spielen). Die Ergebnisse dieser Befragungen wurden getrennt nach Studienrichtungen einer Faktorenanalyse unterzogen. Dabei stellte sich heraus, dass die Dimensionalität des Fragenpools sowie die schwerpunktmäßige Zuordnung der Einzelfragen zu den ermittelten Faktoren zwischen den beiden Studienrichtungen extrem gut übereinstimmen. Für jede auf diese Weise ermittelte Dimension der Nachhaltigkeit wurden zwischen zwei und vier Einzelfragen ausgewählt, aus denen der Fragebogen für die Bürgermeister der Alpengemeinden erstellt wurde.

Als Befragungsmethode wurde eine Internetbefragung gewählt. Diese kann relativ kostengünstig durchgeführt werden und durch die Möglichkeit der Automatisierung einzelner Arbeitsschritte wird die Fehlerquote beim Bearbeiten der Fragebögen minimiert. Da es sich als umöglich erwies, für sämtliche Gemeinden die E-Mailadressen zu erheben, wurde ein kleiner Teil der Fragebögen per Fax versandt.

Der Rücklauf war nach zwei Erinnerungsschreiben mit rund 22 Prozent durchaus zufriedenstellend. Es zeigen sich aber relativ große Unterschiede zwischen den einzelnen Nationen. Während der Rücklauf in Slowenien, Deutschland und Liechtenstein verhältnismäßig hoch war, fiel er in Frankreich um einiges geringer aus. Dies mag auch daran liegen, dass es dort sehr viele Kleinstgemeinden gibt, die von sich behaupten, nicht dafür geeignet zu sein, eine derartige Fragestellung zu beantworten. Generell haben die Rückmeldungen auch gezeigt, dass das Kommunikationsmedium Internet in manchen Gemeinden durchaus noch nicht selbstverständlich akzeptiert wird.

2.4 Die subjektiven Daten: Erste Ergebnisse

Für die Effizienz einer alpenweiten Nachhaltigkeitspolitik ist es wichtig, zu verstehen,

- welche Bedeutung den einzelnen Facetten der Nachhaltigkeit durch die Entscheidungsträger zugeordnet wird und
- welche Faktoren hinter den unterschiedlichen Werturteilen der einzelnen Gemeindeverwalter stehen.



Dabei kommen als Erklärungen für unterschiedliche Einschätzungen der Wichtigkeit mehrere Aspekte in Frage:

- tatsächlich unterschiedliche objektive Rahmenbedingungen (In Gemeinden in denen die Trinkwasserversorgung kein Problem darstellt, wird dies auch so artikuliert.),
- generelle strukturelle Unterschiede, wie beispielsweise Großgemeinden gegenüber kleinen Gemeinden,
- unterschiedliche persönliche Erfahrungshintergründe der Befragten (diese Komponente zeigt sich in unserer Erhebung als „statistisches Rauschen“) und
- kulturell bedingte Unterschiede im Wertesystem. Gerade der letzte Aspekt stellt für einen kulturell so vielfältigen Raum wie den Alpenbogen ein ausgesprochen interessantes Forschungsfeld dar.

Auf diese kulturellen Unterschiede soll im Folgenden anhand erster Ergebnisse aus der Befragung näher eingegangen werden.

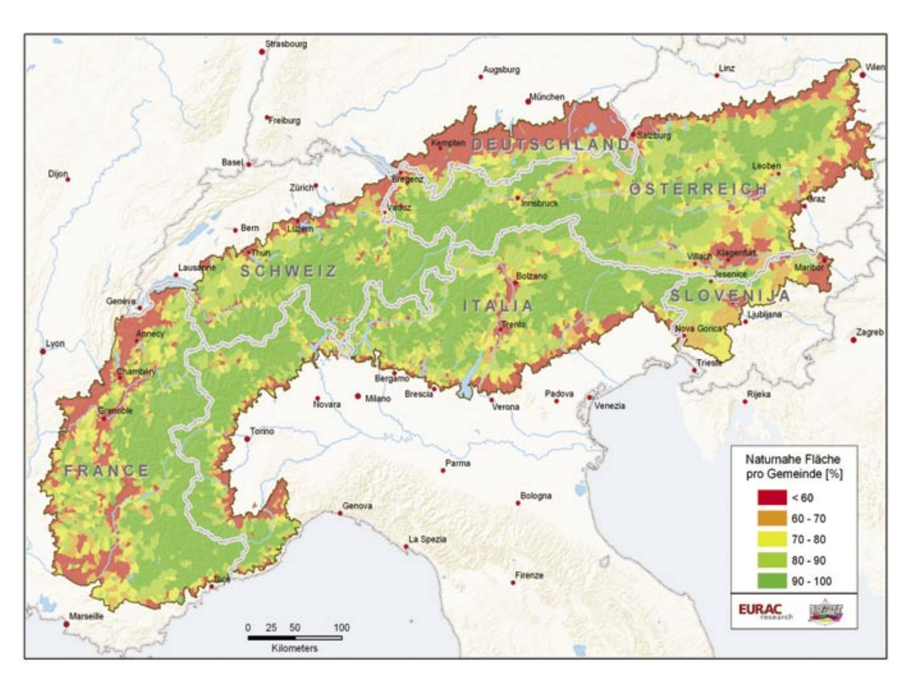


Abb. 26: Der Anteil naturnaher Flächen im Alpenraum: In den breiten Tälern und großen Becken [Villach-Klagenfurt, Inntal (A), Rhein- und Rhônetal (CH), französische Kalkalpen (F) und Etschtal (I)] ist der Anteil der naturnahen Flächen gering, etwas höher liegt er in der Umgebung größerer Agglomerationen und im Alpenvorland, wogegen der größte Anteil naturnaher Flächen im Hochgebirge und im Bereich großer Gebirgsmassive zu finden ist.

2.4.1 Österreich im Vergleich zum Alpenraum

Eine erste Auswertung der Befragungsergebnisse ermöglicht bereits eine Einschätzung, wie die Bürgermeister die Situation ihrer Gemeinden bezüglich der erhobenen Nachhaltigkeitsindikatoren bewerten (vgl. Abb. 27, S. 131).

Ein Vergleich zwischen Österreich und dem Durchschnitt des gesamten Alpenraumes macht klar, dass Österreich ein durchaus eigenständiges Profil aufweist, auch wenn die Durchschnittswerte keine starken Unterschiede ausdrücken. Die folgenden Punkte kann man jedoch eindeutig festmachen:

- Die Indikatoren, die den wirtschaftlichen Entwicklungsstand abbilden, werden deutlich weniger positiv eingeschätzt als die entsprechenden Werte für die soziale Dimension und für den Zustand der Umwelt. Im Umweltbereich werden besonders die Verfügbarkeit naturnaher Flächen und die Wasserqualität als außerordentlich positiv gewertet. Als problematisch wird lediglich die Vorbereitung auf die Folgen des Kliamwandels angesehen. Dies ist gleichzeitig der Indikator mit der größten Variabilität; vermutlich ein Hinweis darauf, dass die globale Erwärmung zwar als Phänomen bekannt – klare Strategien dagegen oder reaktive Maßnahmen jedoch noch kaum politisch diskutiert werden.
- Österreich schätzt seine Situation im sozialen Bereich durchwegs positiver ein als der Durchschnitt aller befragten Alpengemeinden. Die einzige Ausnahme bildet die Toleranz gegenüber Fremden und Minderheiten. Die positiveren Einschätzungen sind zwar systematisch, aber quantitativ eher gering. Es gibt jedoch einige Punkte, bei denen die Differenz der Einschätzung für die österreichischen Gemeinden in Relation zum Durchschnitt der Alpengemeinden sehr deutlich wird. Diese sind die Teilnahme der Bevölkerung am Vereinsleben, die Ausstattung mit Sport- und Freizeiteinrichtungen und das Niveau der kulturellen Aktivitäten. Diese Einschätzung passt durchwegs mit dem Image Österreichs zusammen.
- Wirklich deutlich sind die Wahrnehmungsunterschiede im Umweltbereich: Mit Ausnahme der nachteiligen Folgen des Verkehrs – dies ist mit Sicherheit kein Zufall – und der allgemein als problematisch wahrgenommenen Vorbereitung auf die Auswirkungen des Klimawandels sieht man die eigene Umweltsituation in allen Punkten positiver als der alpenweite Durchschnitt.
- Das vorläufige Ergebnis zeigt auch eine bestimmte geographische Clusterung der Probleme: Die französischen Alpengemeinden signalisieren Probleme mit der Wirtschaftsstruktur und dem sozialen Netzwerk, während Italien den Bereich Umwelt in manchen Aspekten sehr kritisch beurteilt.





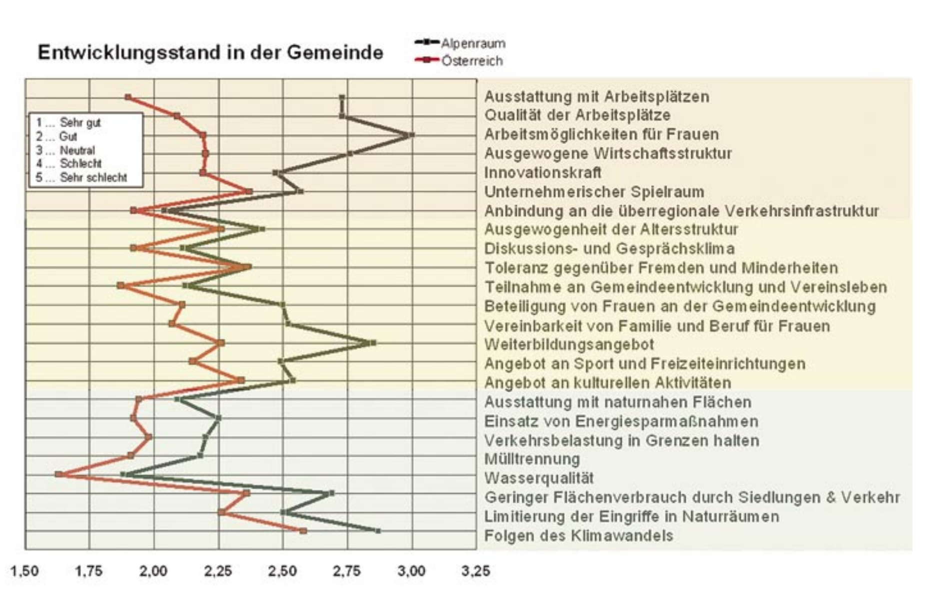


Abb. 27: Vergleich des arithmetischen Mittels der Befragungsergebnisse für den gesamten Alpenraum (n= 1322) und Österreich (n= 330). Dargestellt ist die Einschätzung der Bürgermeister zum jeweiligen Entwicklungszustand in der Gemeinde (in der Bandbreite von 1 für „sehr gut“ bis 5 für „sehr schlecht“).

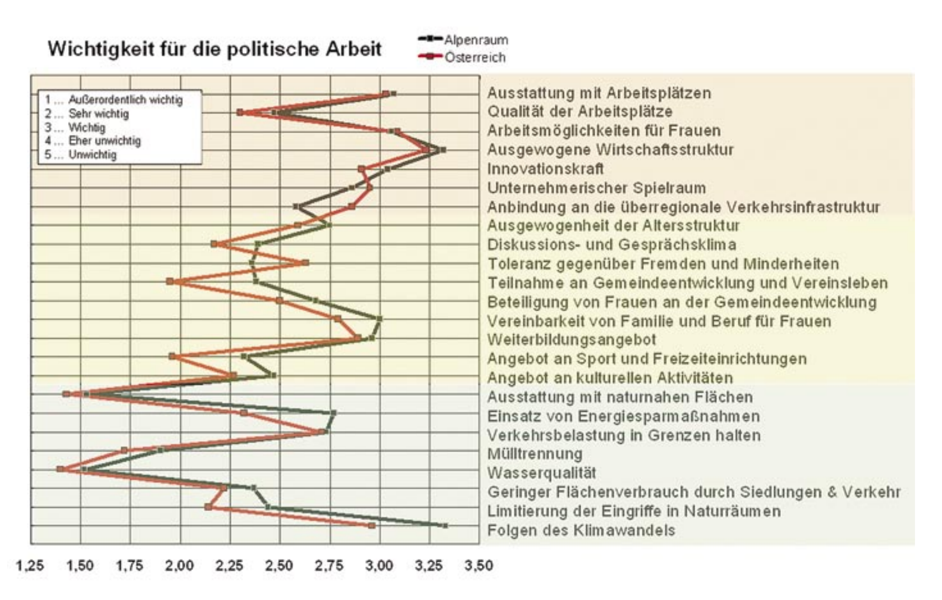


Abb. 28: Vergleich des arithmetischen Mittels der Befragungsergebnisse für den gesamten Alpenraum (n= 1322) und Österreich (n= 330). Dargestellt ist die Einschätzung der Bürgermeister über die Wichtigkeit der Nachhaltigkeitsaspekte in ihrer politischen Arbeit (in der Bandbreite von 1 für „außerordentlich wichtig“ bis 5 für „unwichtig“)

Die Einschätzung der aktuellen Situation stellt die Ausgangsbasis dar, aber wie wichtig sind den befragten Bürgermeistern die einzelnen Aspekte und wo sehen sie die Prioritäten für ihre Politik (vgl. Abb. 28, S. 131)? Durch den symmetrischen Aufbau des Fragebogens ist eine unmittelbare Gegenüberstellung möglich. Sie zeigt das folgende Bild:

- Die Bewertungen hinsichtlich der Wichtigkeit der Nachhaltigkeitsaspekte liegen noch enger zusammen als die Einschätzung des aktuellen Zustandes. Die Mittelwerte reichen von einem Wert von 1,71 (zwischen „außerordentlich wichtig“ und „sehr wichtig“) für die Wasserqualität bis zu 2,65 (zwischen „sehr wichtig“ bis „wichtig“) für den unternehmerischen Spielraum.
- Trotz dieser sehr einheitlichen „Wertestruktur“ zeigen sich deutliche Muster: Die Prioritäten der Alpengemeinden liegen eindeutig im Bereich Umwelt (Wasser, naturnahe Flächen, Mülltrennung sowie beim sparsamen Umgang mit der Energie). Die Aspekte der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung werden demgegenüber deutlich nachgereiht. Dieses Ergebnis ist doch einigermaßen verwunderlich, weil bei der Diagnose vor allem Probleme hinsichtlich der wirtschaftlichen Struktur seitens der Befragten identifiziert wurden. Die Hintergründe dieser Diskrepanz müssen noch genauer untersucht werden.
- Die „Sonderstellung“ der österreichischen Alpengemeinden ist hier deutlich geringer, sie beschränkt sich auf eine systematische Höherbewertung der wirtschaftlichen Indikatoren und von zwei sozialen Einzelaspekten: der Bedeutung, die den Frauen in der Gemeindeentwicklung eingeräumt wird, und dem Stellenwert der Weiterbildung für die regionale Entwicklung.

Allerdings zeigen bereits diese ersten Analysen, dass die staatlichen Grenzen weder die Unterschiede im Entwicklungsstand noch die Unterschiede in der Wertehierarchie wirklich gut erklären. So konnte durch eine einfache Varianzanalyse nachgewiesen werden, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden in einem Staat bedeutsamer sind als die Unterschiede zwischen den Staaten, obwohl diese in allen Fällen signifikant sind.

2.4.2 Mehr Überblick durch Datenreduktion

Bevor man in detailliertere Analysen einsteigt, muss eine wichtige Frage vorab geklärt werden: Sind die ausgewählten Fragen tatsächlich repräsentativ für die drei Nachhaltigkeitssäulen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft? Eine notwendige wenn auch keine hinreichende Bedingung dafür ist, dass die Indikatoren einer Nachhaltigkeitssäule stark miteinander korrelieren, aber untereinander wenig kor-



reliert sind. Um dies zu überprüfen wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt, die – kurz zusammengefasst – die folgenden Ergebnisse erbracht hat:

- Aus den 24 Einzelfragen wurden nicht wie erhofft drei sondern insgesamt vier unabhängige Faktoren extrahiert, die insgesamt rund 58 Prozent des Informationsgehalts abbilden.
- Bis auf wenige Ausnahmen, wie die ausgewogene Altersstruktur der Gemeinden oder die bereits notorisch problematischen Vorbereitungen auf die Folgen des Klimawandels, werden die Informationen der Einzelindikatoren gut genutzt.
- Alle wirtschaftlichen Indikatoren – und nur diese – laden auf einen Faktor. Dies ist ein starkes Argument dafür, dass mit diesen Variablen eine gute Abbildung der Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung gefunden wurde.
- Alle Umweltindikatoren – und nur diese – laden auf einen Faktor: Die Interpretation entspricht jener im vorhergehenden Punkt.
- Die Indikatoren, welche die Bedeutung des sozialen Systems abbilden sollten, zerfallen in zwei Teilgruppen: Eine Teilgruppe bildet das politische Klima und die Bürgerbeteiligung ab (Altersstruktur, Diskussionsklima, Vereinswesen und das Verhalten gegenüber Fremden), eine zweite beschreibt den kulturellen Kontext der Gemeinde (kulturelle Aktivitäten, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Weiterbildungsmöglichkeiten und die Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf). Ein Indikator verbindet die beiden Dimensionen, nämlich die Beteiligung der Frauen an der Gemeindeentwicklung, die in gleichem Umfang auf beide Faktoren ladet.

Dies zeigt, dass sich die drei Nachhaltigkeitssäulen durchaus strukturell im Wertesystem der Bürgermeister wiederfinden, dass aber gerade die soziale Komponente nicht trennscharf erfasst wird, weil sich hier verschiedene, wenig verbundene Konzepte vermischen. Für das Monitoring der Alpengemeinden belegen die Ergebnisse, dass es zulässig und vernünftig ist, erste Analysen auf der Grundlage der Faktorwerte anstelle der viel umfangreicheren Einzelaspekte durchzuführen.

An dieser Stelle soll nur ein kleines Beispiel geboten werden: Welche Bedeutung messen die beteiligten Alpenländer den nunmehr vier identifizierten Nachhaltigkeitsbereichen insgesamt bei? Durch die Tatsache, dass die Werte der Faktoren unkorreliert sind, werden mögliche unerwünschte implizite Gewichtungen ausgeschlossen. Die folgende Tabelle (vgl. Abb. 29, S. 134) zeigt das Ergebnis.

	A	CH	D	F	I	SLO
Wirtschaft	2	5	3	6	4	1
Sozialpolitisches System	3	6	2	5	4	1
Kultur und Freizeit	2	3	1	4	5	6
Umwelt	3	4	5	6	1	2

Abb. 29: Rangfolge der Bedeutung der vier in DIAMONT identifizierten Nachhaltigkeitsbereiche in den verschiedenen Alpenstaaten (ohne Liechtenstein).

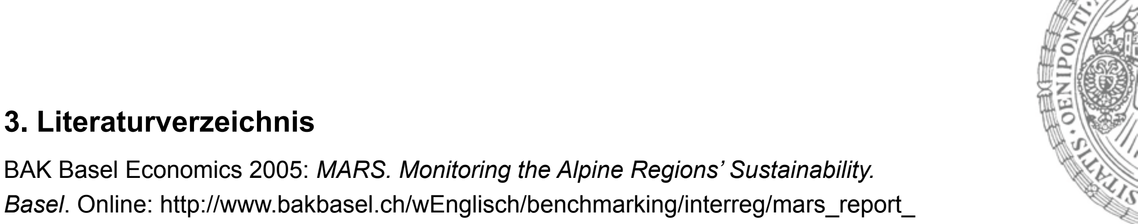
Mit aller Vorsicht, die bei der Interpretation vorläufiger Daten geboten ist, treten deutliche Präferenzunterschiede zwischen den beteiligten Ländern hervor. Slowenien zeichnet sich durch einen hohen Stellenwert der Basisbereiche Wirtschaft und sozialpolitisches System aus, ordnet aber dem „Optional“ Kultur und Freizeit viel weniger Bedeutung zu. Dies ist typisch für eine dynamische Gesellschaft, welche gezielt und erfolgreich den Anschluss an den europäischen Standard sucht.

Pointiert kann man diesem Resultat das Profil Italiens gegenüberstellen, das für sich einen Nachholbedarf im Bereich Umwelt ortet, oder auch die deutschen Alpengemeinden, die sich analog zur Maslow`schen Bedürfnispyramide (Maslow 1970) stark auf Kultur und Freizeit konzentrieren.

Ob diese Unterschiede wirklich länderspezifisch sind oder ob sie durch strukturelle Komponenten (z.B. große versus kleine Gemeinden) oder durch andere Einflüsse (z.B. durch die Anbindung an das internationale Verkehrsnetz) bestimmt werden, muss mit Hilfe des zweiten Teils des Datensets – der Einschätzungen des Entwicklungsstandes und der objektiven Entwicklungsindikatoren – untersucht werden.

Zwei Aspekte lassen sich aber schon jetzt abschätzen: Die Prioritäten der Entscheidungsträger sind fundamental, um Entwicklungen verstehen zu können. Die Beweggründe für diese Prioritäten und die möglichen Unterschiede zwischen dem tatsächlichen und dem wahrgenommenen Entwicklungsstand öffnen eine Argumentationslinie gegenüber den Stakeholdern, die eine offene Diskussion zukünftiger Entwicklungsstrategien signifikant unterstützen werden.





3. Literaturverzeichnis

BAK Basel Economics 2005: *MARS. Monitoring the Alpine Regions' Sustainability. Basel*. Online: http://www.bakbasel.ch/wEnglisch/benchmarking/interreg/mars_report_2005.shtml (abgefragt 31. Oktober 2006)

Bätzing, W. et al. 1993: Der soziökonomische Strukturwandel des Alpenraumes im 20. Jahrhundert – eine Analyse von „Entwicklungstypen" auf Gemeinde-Ebene im Kontext der Europäischen Tertiarisierung. *Geographica Bernensia P26*.

Bätzing, W. & Y. Dickhörner 2002: Die Typisierung der Alpengemeinden nach Entwicklungsverlaufsklassen 1870–2000. In: Bätzing, W. (Hg.) 2003: *Die Alpen*. München.

EURAC 2006. Internetquelle: http://www.eurac.edu/Org/AlpineEnvironment/AlpineEnvironment/Projects/Indikatoren/index_de (abgefragt 31. Oktober 2006).

EEA 2005. EEA core set of indicators. EEA Technical report 1/2005. EEA, Kopenhagen. Internetquelle: http://themes.eea.eu.int/IMS/CSI (abgefragt 31. Oktober 2006).

Europäische Kommission 2005: Mitteilung von Herrn Almunia an die Mitglieder der Kommission: Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zur Überwachung der Umsetzung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Brüssel 09.02.2005, SEK(2005) 161 endgültig.

Europäische Kommission 2006: *Messung der Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa: Indikatoren für nachhaltige Entwicklung für die Europäische Union*.

Maslow, A.H. 1970: *Motivation and personality*. New York.

Perlik, M. 2001: Alpenstädte – Zwischen Metropolisation und neuer Eigenständigkeit. *Geographica Bernensia P38*.

Tappeiner, U. et al. (Hg.) 2003: *The EU Agricultural Policy and the Environment. Evaluation of the Alpine Region*. Berlin (u.a.).